

14.050

**Messaggio
concernente il contributo della Svizzera a favore
della Croazia per la riduzione delle disparità economiche
e sociali nell'Unione europea allargata**

del 28 maggio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno del decreto federale sul contributo della Svizzera a favore della Croazia per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 maggio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio viene sottoposto un disegno di decreto federale su un contributo della Svizzera a favore della Croazia pari a 45 milioni di franchi. Le risorse stanziare con tale decreto servono a contribuire alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea (UE) allargata. Il successo dell'integrazione della Croazia nell'UE in seguito alla sua adesione il 1° luglio 2013 rientra anche negli interessi della Svizzera.

Situazione iniziale

Il 1° luglio 2013 l'UE ha accolto la Croazia come nuovo Stato membro. L'adesione di questo Stato è avvenuta sostanzialmente alle stesse condizioni di quella dei 12 nuovi Stati membri (UE-12) che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007. In seguito alla guerra d'indipendenza (1991–1995) e in vista dell'ingresso nell'UE, la Croazia ha intrapreso notevoli sforzi di riforma a livello politico, economico e sociale con il sostegno dell'UE e di altri Paesi donatori.

Già prima dell'adesione della Croazia, l'UE aveva sostenuto l'ex Paese candidato con ingenti aiuti finanziari nell'ambito della sua strategia di preadesione. Dopo l'adesione della Croazia, questo sostegno viene sostituito dai pagamenti erogati nel quadro della politica di coesione dell'UE, destinati alla promozione della coesione economica e sociale. A titolo di solidarietà all'interno della Comunità, nonché per consolidare la coesione interna, nel periodo 2014–2020 l'UE metterà a disposizione della Croazia complessivamente 8,6 miliardi di euro.

Il Consiglio federale accoglie con favore l'adesione della Croazia all'UE e considera l'integrazione di questo Stato nelle strutture europee, come già quella dei Paesi dell'UE-12, un ulteriore contributo all'aumento della sicurezza, della stabilità e del benessere nell'intero continente. Attraverso l'estensione alla Croazia degli accordi bilaterali conclusi con l'UE verrà agevolato l'accesso al mercato, per esempio per quanto concerne la partecipazione di aziende svizzere alle gare d'appalto pubbliche in Croazia, ragion per cui una buona integrazione di questo Paese rientra anche nell'interesse della Svizzera.

Date queste premesse, l'8 marzo 2013 il Consiglio federale ha manifestato la sua intenzione di sostenere gli sforzi dell'UE per la riduzione del divario economico e sociale in Croazia con un contributo di solidarietà non rimborsabile di 45 milioni di franchi a favore del nuovo Stato membro. Le Commissioni di politica estera (CPE) delle Camere federali, consultate in merito, hanno approvato il contributo per la Croazia nell'aprile 2013. La partecipazione della Svizzera ai costi dell'adesione della Croazia all'UE contribuisce a mantenere le buone relazioni con questo Paese e con l'Unione europea. Con questo supporto la Svizzera riserva alla Croazia lo stesso trattamento dei Paesi dell'UE-12, che hanno aderito all'Unione nel 2004 e nel 2007. Il contributo stanziato per la Croazia si riallaccia a quello già in corso a favore dei Paesi dell'UE-12 e poggia sulle medesime basi legali; rappresenta inoltre una prosecuzione del considerevole aiuto che la Svizzera ha già fornito alla Croazia durante la guerra d'indipendenza tramite l'aiuto umanitario, nonché nel

dopoguerra attraverso progetti di ricostruzione e nel quadro del successivo sostegno al processo di transizione.

Analogamente agli altri contributi all'allargamento erogati, quello a favore della Croazia è versato autonomamente dalla Svizzera. Pertanto, in linea di principio, non è interessato dall'adozione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» del 9 febbraio 2014. Il Consiglio federale intende riservare alla Croazia lo stesso trattamento di cui hanno beneficiato i Paesi membri dell'UE che hanno aderito a partire dal 2004. Date queste premesse, il 30 aprile 2014 il Consiglio federale ha approvato, in relazione alla Croazia, l'addendum al memorandum d'intesa stipulato il 27 febbraio 2006 tra il Consiglio federale svizzero e il presidente del Consiglio dell'Unione europea sul contributo della Svizzera all'UE allargata (Memorandum of Understanding) e ha annunciato la trasmissione del presente messaggio di finanziamento al Parlamento. Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare il corrispondente credito quadro per un periodo di impegno che si estende dalla data del decreto federale fino al 31 maggio 2017, data che segna la fine della validità della legge federale determinante del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

Il contributo a favore della Croazia è attuato in maniera autonoma dalla Svizzera. Le principali condizioni ed esigenze sono definite nel memorandum d'intesa di cui sopra, stipulato tra la Svizzera e l'Unione europea, ovvero una dichiarazione d'intenti nell'ambito del contributo svizzero all'allargamento a favore dei nuovi Stati membri (UE-10), nonché nell'addendum relativo alla Croazia.

Analogamente al contributo a favore dei Paesi dell'UE-12, la Svizzera sosterrà progetti e programmi in Croazia sotto la propria responsabilità, ma in stretta collaborazione con il Paese, con il quale concluderà a tal fine un accordo quadro bilaterale atto a disciplinare i principi, i temi e le procedure della cooperazione.

Contenuto del progetto

I mezzi potranno essere impiegati per il finanziamento di progetti e programmi finalizzati a raggiungere i seguenti quattro obiettivi:

- 1. sicurezza, stabilità e sostegno alle riforme;*
- 2. ambiente e infrastrutture;*
- 3. promozione del settore privato;*
- 4. sviluppo umano e sociale.*

Per garantire un'attuazione il più efficiente ed efficace possibile, le risorse messe a disposizione dalla Svizzera in Croazia saranno impiegate focalizzandosi su settori o destinatari ben definiti. È prevista inoltre la possibilità di circoscrivere geograficamente l'impiego, facendo confluire le risorse in regioni con carenze strutturali o devastate dalla guerra. L'attuazione prevede l'utilizzo di svariati strumenti, nello specifico contributi di finanziamento a progetti e programmi, fondi per progetti di organizzazioni non governative e progetti di partenariato e assistenza tecnica.

Come nei Paesi dell'UE-12, anche in Croazia un'unità di coordinamento nazionale sarà responsabile dell'attuazione del programma di cooperazione con la Svizzera.

Questa unità sarà coinvolta nella selezione e nella presentazione delle domande di finanziamento, nonché nell'attuazione dei progetti, nell'esecuzione dei pagamenti e nello svolgimento delle mansioni volte a garantire il coordinamento generale e la comunicazione verso l'esterno.

Massima priorità sarà data al corretto utilizzo dei fondi. Mediante meccanismi di controllo appropriati, la DSC e la SECO garantiranno l'efficacia dell'impiego dei mezzi e ridurranno al minimo il rischio di abusi. A tal fine la Svizzera tiene conto delle esperienze maturate nell'ambito dell'attuazione del contributo all'allargamento a favore dei Paesi dell'UE-12, del meccanismo di finanziamento del SEE e di quello norvegese a favore dei Paesi dell'UE-12 nonché dei finanziamenti UE. I contributi per la Croazia saranno versati su un arco di dieci anni al massimo a partire dalla data del decreto federale. I limiti di spesa del DFAE e del DEFR saranno opportunamente aumentati.

Anche le spese di personale e le altre spese amministrative a carico della Svizzera derivanti dall'attuazione del contributo all'allargamento saranno coperte dal credito quadro.

Indice

Compendio	3526
1 Situazione iniziale e condizioni quadro	3531
1.1 Situazione iniziale	3531
1.1.1 Situazione	3531
1.1.2 Scopi	3533
1.1.3 Precedenti esperienze nell'attuazione del contributo svizzero all'allargamento a favore dei nuovi Stati membri dell'UE (UE-12)	3533
1.2 Contesto	3534
1.2.1 Legami della Svizzera con l'UE	3534
1.2.2 Contesto economico e sociale in Croazia e relazioni bilaterali con la Svizzera	3535
1.2.3 La politica di coesione dell'UE e i meccanismi di finanziamento SEE e della Norvegia	3537
2 Tenore del decreto finanziario	3541
2.1 Proposta del Consiglio federale	3541
2.2 Motivazione della proposta	3541
2.3 Descrizione dettagliata del progetto	3541
2.4 Strategia	3543
2.4.1 Orientamenti e principi strategici	3543
2.4.2 Strumenti	3544
2.4.3 Selezione dei progetti	3545
2.5 Temi prioritari	3545
2.6 Concentrazione geografica	3546
2.7 Modo di procedere	3546
2.7.1 Principi generali	3546
2.7.2 Attuazione a livello operativo	3547
2.7.3 Coordinamento	3548
2.7.4 Informazione e comunicazione	3548
2.7.5 Controlling e valutazione	3549
3 Ripercussioni	3550
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	3550
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	3550
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	3550
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	3550
3.3 Ripercussioni per l'economia	3550
4 Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario	3551
5 Aspetti giuridici	3551
5.1 Costituzionalità e legalità	3551
5.2 Forma dell'atto	3552
5.3 Subordinazione al freno alle spese	3552

6 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera 3552

Elenco delle abbreviazioni 3554

Allegati:

- 1 Memorandum d'intesa del 27 febbraio 2006 tra il Consiglio federale svizzero e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea sul contributo della Svizzera all'UE allargata (incluso un addendum sull'estensione alla Croazia) 3555
- 2 Le disparità economiche e sociali nell'UE-27 e la posizione della Croazia 3561
- 3 Politica di coesione dell'UE attuale e futura 3564
- 4 Rapporti economici tra la Svizzera e la Croazia 3572

Decreto federale sul contributo della Svizzera a favore della Croazia per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata (*Disegno*) 3575

Messaggio

1 Situazione iniziale e condizioni quadro

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Situazione

Il 1° luglio 2013, dopo la firma da parte dei rappresentanti dell'UE e della Croazia del trattato di adesione del 9 dicembre 2011, la Croazia è entrata a far parte dell'Unione europea, diventandone il 28° Stato membro. Il Consiglio federale accoglie con favore l'adesione della Croazia all'UE e considera questo traguardo un ulteriore contributo all'aumento della sicurezza, della stabilità e del benessere nell'intero continente e in particolare nei Balcani occidentali.

Dalla sua domanda di adesione all'UE nel 2003, la Croazia ha realizzato riforme di ampia portata e profuso notevoli sforzi per adeguare il proprio ordinamento giuridico ai requisiti dell'UE. In qualità di Stato membro, ora anche la Croazia è entrata a far parte del mercato interno europeo basato su quattro libertà fondamentali: libera circolazione delle merci, libera circolazione delle persone, libera circolazione dei servizi e libera circolazione dei capitali e dei pagamenti. Ciò non toglie, tuttavia, che siano necessarie ulteriori riforme, in particolare per apportare miglioramenti in settori quali lo Stato di diritto e la politica della concorrenza.

Con la loro adesione all'UE, i nuovi Paesi membri si impegnano ad acquisire l'«acquis comunitario» (ovvero l'insieme delle normative vigenti in ambito comunitario), nel quale sono compresi anche gli accordi internazionali conclusi dall'UE con Stati terzi. Per la Svizzera ciò significa che il campo d'applicazione della maggior parte degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE si estenderà automaticamente alla Croazia. L'estensione della validità dovrà essere rinegoziata soltanto nel caso delle «convenzioni miste», ovvero di quegli accordi che vedono tra le parti contraenti anche i singoli Stati membri dell'UE. Per la Svizzera un solo accordo risponde a tali caratteristiche. Per la Svizzera un solo accordo risponde a tali caratteristiche: l'Accordo sulla libera circolazione delle persone¹. In seguito all'adozione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» del 9 febbraio 2014 e alle conseguenti disposizioni del nuovo articolo 121a della Costituzione federale, la Svizzera non ha tuttavia potuto sottoscrivere il Protocollo sull'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione di persone alla Croazia, che era già stato negoziato. Al termine dei lavori per l'attuazione del nuovo articolo costituzionale occorrerà pertanto trovare una soluzione adeguata d'intesa con l'UE. Come per gli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007, l'integrazione completa della Croazia nelle strutture dell'UE comporterà un onere finanziario notevole. Per i provvedimenti strutturali e di politica di coesione, volti a ridurre le disparità economiche e sociali tra l'UE e la Croazia, l'UE ha iscritto a bilancio per il periodo 2014–2020 una somma pari a 8,6 miliardi di euro. Anche gli Stati dell'AELS/SEE² Norvegia, Islanda e Liechtenstein

¹ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**.

² SEE: ne fanno parte tutti gli Stati UE più Islanda, Liechtenstein e Norvegia; AELS, Associazione europea di libero scambio: ne fanno parte l'Islanda, il Liechtenstein la Norvegia e la Svizzera.

verseranno un contributo destinato allo stesso scopo a favore della Croazia. Lo sviluppo economico e la stabilità delle regioni con carenze strutturali sono nell'interesse di tutta l'Europa intera e pertanto anche della Svizzera.

Date queste premesse, l'8 marzo 2013 il nostro Consiglio ha proposto da parte della Svizzera un contributo di solidarietà di 45 milioni di franchi ai costi di questo allargamento. In tal modo la Croazia beneficerebbe dello stesso trattamento riservato agli altri nuovi Stati membri dell'UE. La Svizzera versa un contributo anche a favore dei Paesi che hanno aderito all'UE nel 2004 (UE-10³), nonché della Bulgaria e della Romania, membri dal 2007. Il contributo versato dalla Svizzera per l'allargamento all'UE-10 corrisponde a un credito quadro di un miliardo di franchi (decreto federale del 14 giugno 2007), mentre il sostegno versato a favore della Romania e della Bulgaria a un credito quadro di 257 milioni di franchi (decreto federale del 7 dicembre 2009). Complessivamente, il contributo annuale svizzero di sostegno corrisponde a circa lo 0,8 per cento di quanto versato dall'UE e a circa la metà di quanto messo a disposizione per lo stesso scopo dai tre Stati dell'AELS/SEE Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Le CPE di entrambe le Camere federali, consultate in merito, hanno approvato nell'aprile 2013 un contributo alla Croazia pari a 45 milioni di franchi. Alla fine dello stesso anno, la Svizzera e l'UE hanno concordato un'aggiunta (*addendum*)⁴ all'accordo in essere (*Memorandum of Understanding*)⁵ convenuto il 27 febbraio 2006 sul contributo della Svizzera per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata, che sancisce il contributo previsto di 45 milioni di franchi. Il 30 aprile 2014 il Consiglio federale ha approvato l'*addendum* al memorandum d'intesa.

Il contributo della Svizzera alla Croazia si aggiunge a quello attualmente versato per l'allargamento all'UE-12, anche se in questo caso è previsto un periodo di impegno fino al 31 maggio 2017. La limitazione del periodo di impegno nel caso della Croazia è dovuto allo scadere, in questa data, del periodo di validità della legge federale determinante del 24 marzo 2006⁶ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Come nel caso della Bulgaria e della Romania, le modalità per il versamento del contributo all'allargamento a favore della Croazia (per esempio in termini di obiettivo, portata e orientamento tematico dei progetti e programmi nonché relativa durata) sono state definite con l'UE nell'*addendum* al memorandum d'intesa. Con il contributo alla Croazia la Svizzera può riallacciarsi ai programmi bilaterali di sostegno finanziati negli anni 1991–2006. Inizialmente questo aiuto era configurato come aiuto umanitario (aiuto d'urgenza e progetti di ricostruzione), ma in seguito, nell'ambito della cooperazione per la transizione, si è esteso anche a iniziative in ambiti quali lo sviluppo delle infrastrutture locali, l'agricoltura, il turismo e l'ambiente. Il contributo all'allargamento sarà concretizzato con progetti e programmi condotti bilateralmente dalla Svizzera e dalla Croazia. I parametri di questa cooperazione bilaterale saranno definiti in un accordo quadro concluso tra i due Paesi.

³ Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca, Ungheria, Cipro.

⁴ Addendum al memorandum d'intesa del 27 febbraio 2006 concernente il contributo della Svizzera all'UE allargata (cfr. allegato 1).

⁵ Memorandum d'intesa del 27 febbraio 2006 sul contributo della Svizzera all'UE allargata (cfr. allegato 1).

⁶ RS 974.1; cfr. art. 22 sulla durata di validità.

1.1.2 Scopi

Il contributo della Svizzera è finalizzato a ridurre le disparità economiche e sociali esistenti da un lato tra la Croazia e i vecchi Stati membri dell'UE e dall'altro all'interno della stessa Croazia. Contemporaneamente, esso consolida e intensifica le relazioni bilaterali con la Croazia, facendo della Svizzera un partner innovativo, competente e solido.

Il contributo all'allargamento costituisce un elemento importante della politica europea della Svizzera, nonché della strategia di politica estera 2012–2015 e della strategia svizzera in materia di economia esterna. Contribuendo a consolidare la via bilaterale, esso corrisponde quindi anche agli interessi svizzeri. Un approfondimento delle relazioni bilaterali dovrebbe tradursi in un'intensificazione non solo dei rapporti commerciali, ma anche dello scambio nei settori della formazione e della ricerca.

Con l'attuale contributo di 1,257 miliardi di franchi a beneficio dei Paesi dell'UE-12, la Svizzera ha partecipato in un'ottica di solidarietà alla ripartizione degli oneri per promuovere benessere, sicurezza e stabilità in Europa. Si tratta di un impegno complementare al sostegno fornito nel quadro della cooperazione svizzera per la transizione nei Paesi extra-UE dell'Europa dell'Est nonché nei Paesi della Comunità degli Stati Indipendenti, oggetto del messaggio del 15 febbraio 2012⁷ concernente la cooperazione internazionale 2013–2016.

Il contributo all'allargamento viene attuato sotto forma di fondi, progetti e programmi. Gli Stati partner beneficiano inoltre di assistenza tecnica e di supporto per la preparazione dei progetti.

1.1.3 Precedenti esperienze nell'attuazione del contributo svizzero all'allargamento a favore dei nuovi Stati membri dell'UE (UE-12)

Dall'inizio della cooperazione con i Paesi dell'UE-12 è stato acquisito un prezioso bagaglio di esperienze di cui adesso è possibile fare tesoro ai fini dell'attuazione del contributo all'allargamento a beneficio della Croazia. Ne sono un esempio la consapevolezza che per garantire un'attuazione efficace ed efficiente delle risorse è opportuno concentrarne l'impiego su assi tematici prioritari ben definiti, come pure la decisione di finanziare un numero tendenzialmente inferiore di fondi, progetti e programmi, ma con contributi finanziari di maggiore entità. Come dimostrano le esperienze maturate finora, i fondi, progetti e programmi alla cui attuazione collaborano partner svizzeri contribuiscono in misura significativa ad approfondire le relazioni bilaterali. Pertanto, l'attuazione del contributo a favore della Croazia darà particolare slancio anche allo sviluppo di partenariati svizzero-croati.

⁷ FF 2012 2139

1.2

Contesto

1.2.1

Legami della Svizzera con l'UE

L'UE e i suoi 28 Stati membri sono di gran lunga i principali partner della Svizzera, non solo in virtù dell'importanza che l'UE riveste sul piano economico e politico, ma anche per ragioni di prossimità, sia geografica che culturale. Un terzo delle entrate della Svizzera deriva dagli scambi intrattenuti con l'UE. Nel 2013, circa il 55 per cento delle esportazioni svizzere è stato destinato all'UE, che a sua volta è stata all'origine del 74 per cento delle importazioni della Svizzera⁸. Nell'anno in questione, pertanto, la Svizzera si è affermata come secondo partner commerciale dell'Unione dopo gli Stati Uniti e prima di Cina, Russia, Turchia, Giappone e Norvegia. Nello stesso anno, la bilancia commerciale si è attestata nettamente a favore dell'UE, che ha beneficiato di un surplus commerciale con la Svizzera di oltre 75 miliardi di euro⁹.

Alla dimensione economica si associa quella demografica: alla fine del 2012 vivevano in Svizzera circa 1,2 milioni di cittadini dell'UE, cui vanno aggiunti i circa 280 000 frontalieri che si recano ogni giorno in Svizzera per lavoro. Viceversa, nel 2012 erano oltre 440 000 i cittadini svizzeri residenti nell'UE, ovvero il 62 per cento degli Svizzeri all'estero¹⁰.

Alla luce degli stretti legami che la Svizzera intrattiene con l'UE, la politica europea riveste un'importanza di tutto rilievo per il Paese. In quest'ottica, è nel pieno interesse della Svizzera che i nuovi Stati membri si sviluppino economicamente integrandosi al meglio nelle strutture dell'UE. Ed è a questo scopo che la Svizzera ha stanziato un contributo finanziario volto a ridurre le disparità economiche e sociali nell'UE allargata.

Nell'ambito dell'adesione della Croazia, avvenuta il 1° luglio 2013, anche la Svizzera ha interesse a un'integrazione armoniosa di questo Stato membro all'interno dell'UE. Un contributo finanziario alla stabilizzazione e allo sviluppo economico della Croazia inciderà positivamente anche sull'economia della Svizzera.

Analogamente agli altri contributi all'allargamento erogati, quello a favore della Croazia è un contributo versato autonomamente dalla Svizzera. Pertanto, in linea di principio, non è interessato dall'adozione dell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» del 9 febbraio 2014. La Svizzera intende riservare alla Croazia lo stesso trattamento di cui hanno beneficiato i Paesi membri dell'UE che hanno aderito nel 2004. Il contributo svizzero a favore della Croazia segue una propria dinamica contestuale all'allargamento dell'UE ed è indipendente dalla questione relativa all'eventuale rinnovamento del contributo svizzero all'allargamento in generale.

⁸ *Fonte:* Amministrazione federale delle dogane (AFD).

⁹ *Fonte:* Eurostat. – L'Eurostat costituisce un'importante fonte per i dati del presente messaggio che si riferiscono all'UE o ai relativi Stati membri. Per tale ragione, nel prosieguo del testo si ometterà di inserire ogni volta il riferimento a tale fonte.

¹⁰ *Fonte:* Servizi consolari (DFAE).

1.2.2 **Contesto economico e sociale in Croazia e relazioni bilaterali con la Svizzera**

Contesto economico e sociale in Croazia¹¹

Alla stregua di quanto avvenuto nei 12 Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007, anche in Croazia la prospettiva dell'adesione all'UE ha comportato notevoli sforzi per l'introduzione di riforme a livello politico, economico e sociale, i quali sono stati sostenuti dall'UE e da altri Paesi donatori.

Le riforme strutturali tese a promuovere la produttività economica e la diversificazione settoriale rappresentano in Croazia una sfida di lungo termine. Si tratta di un Paese fortemente dipendente dal turismo, con un'industria delle esportazioni debole. Nel breve termine l'uscita dall'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA), che si accompagna all'ingresso nell'UE, potrebbe ripercuotersi negativamente sull'industria delle esportazioni croata. Gli effetti positivi dell'accesso al mercato interno comunitario si faranno sentire nel medio termine. Grazie alle condizioni climatiche e geografiche di cui gode, la Croazia presenta per esempio delle ottime premesse per lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Il settore pubblico riveste una grande importanza e, nonostante gli sforzi di riforma, il processo di privatizzazione non è ancora concluso. Gli ostacoli burocratici, la corruzione, i tempi lunghi della giustizia e l'incertezza giuridica sono ulteriori problemi strutturali che il Paese ha dovuto affrontare nel contesto dei preparativi per l'adesione all'UE. Grazie al monitoraggio rigoroso ed efficace che ha accompagnato la procedura di adesione, nel settore della giustizia e dello Stato di diritto la Croazia è riuscita a raggiungere risultati migliori rispetto alla Bulgaria e alla Romania, accolte nell'UE nel 2007.

Dopo anni di crescita costante dell'economia successivamente alla guerra d'indipendenza (1991–1995), la Croazia ha registrato una grave battuta d'arresto a causa della crisi economica e finanziaria internazionale e della crisi nella zona euro (di seguito: crisi economica internazionale). Da un +5,1 per cento nel 2007, il tasso di crescita del prodotto interno lordo (PIL) è crollato a -6,9 per cento nel 2009. Da allora il Paese si trova in recessione, senza prospettive di ripresa nel 2014. Una questione particolarmente problematica è rappresentata dal calo degli investimenti diretti esteri. Si rendono pertanto urgenti ulteriori riforme, in particolare al fine di aumentare l'attrattiva del Paese per gli investitori stranieri. Nonostante le misure di risparmio, l'indebitamento pubblico lordo della Croazia è ulteriormente aumentato, sebbene, attestandosi al 6 per cento del PIL¹², continui a essere appena inferiore alla media. Alla fine del 2013 il tasso di disoccupazione ha superato il 17 per cento e circa la metà dei giovani al di sotto dei 25 anni era senza impiego.

Nel contesto regionale la Croazia vanta un livello salariale elevato, che si pone in rapporto sfavorevole con la produttività. A parità di potere d'acquisto, il reddito pro capite in Croazia ammonta a circa il 62 per cento della media dei 28 Stati membri dell'UE. Il Paese presenta forti disparità economiche a livello regionale: l'entroterra della Dalmazia e la regione montuosa che confina con la Bosnia e Erzegovina sono nettamente arretrate rispetto alla parte settentrionale del Paese (Istria e Zagabria), che registra invece un certo benessere. Le aree che già prima della guerra d'indi-

¹¹ Cfr. in merito anche l'allegato 2 («Il divario dello sviluppo economico e sociale nell'UE-27 e la posizione della Croazia»).

¹² Fonte: FMI – World Outlook Database

pendenza croata erano poco sviluppate sotto il profilo economico si sono ulteriormente spopolate a causa dei conflitti armati e da allora sono classificate come regioni devastate dalla guerra.

Sulla scia dei negoziati di adesione all'UE sono state realizzate riforme, soprattutto nei settori dei diritti fondamentali, delle minoranze, del rientro dei rifugiati e del perseguimento dei crimini di guerra. Il Governo ha intrapreso notevoli sforzi per far fronte al problema rappresentato dalle minoranze etniche, ma la loro situazione rimane tuttora problematica: in particolare la minoranza serba incontra difficoltà in campo occupazionale, mentre la minoranza rom vive generalmente in condizioni difficili.

Relazioni bilaterali con la Svizzera

Benché il volume di scambi commerciali tra la Svizzera e la Croazia sia relativamente modesto, dopo la Slovenia la Croazia rappresenta il principale partner commerciale della Svizzera tra i Paesi dell'ex-Jugoslavia. Nel 2002 la Croazia ha concluso con l'Associazione europea di libero scambio (AELS), e di conseguenza anche con la Svizzera, un accordo di libero scambio. Tra il 1995 e il 2008, il volume di scambi commerciali tra la Svizzera e la Croazia è quadruplicato. Tra il 2009 e il 2011 si è registrata un'inversione di tendenza dovuta alla crisi economica internazionale. Dal 2012 il volume di scambi commerciali è di nuovo in aumento e nel 2013, con un valore pari a 361 milioni di franchi, ha raggiunto i livelli immediatamente precedenti alla crisi. Tra il 1995 e il 2008 le esportazioni svizzere in Croazia sono quintuplicate. Nonostante nel frattempo si siano più che dimezzate a causa della recessione, il loro volume è ancora di circa tre volte superiore a quello registrato nel 1995. Dal 1995 a oggi le importazioni svizzere dalla Croazia sono pressoché triplicate. Pur non essendo più così consistente come un tempo, con un surplus di circa 100 milioni di franchi l'eccedenza della bilancia commerciale che la Svizzera realizza nei rapporti con la Croazia mostra tuttora una cifra considerevole (cfr. allegato 4)¹³. Ne consegue che l'adesione della Croazia all'UE è nell'interesse della Svizzera anche sul piano economico. L'estensione alla Croazia degli accordi bilaterali Svizzera-UE agevolerà infatti, tra l'altro, l'accesso delle aziende svizzere al mercato croato, nonché la loro partecipazione alle gare d'appalto pubbliche in questo Paese. Inoltre, l'armonizzazione delle disposizioni legali e l'inasprimento della lotta contro la corruzione richiesto dall'UE avranno effetti positivi sui reciproci scambi commerciali.

Fino al 2009, gli investimenti diretti svizzeri in Croazia hanno conosciuto uno sviluppo altrettanto dinamico di quello del commercio estero. Basti pensare che dal 1995 a oggi gli investimenti di capitale delle aziende svizzere in Croazia sono cresciuti di quasi otto volte. Benché da allora gli investimenti diretti siano scesi a 633 milioni di franchi, nel 2012 il loro valore era comunque di circa sei volte maggiore rispetto al 1995 (cfr. allegato 4)¹⁴.

La Svizzera ha riconosciuto la sovranità della Croazia nel 1992. Dopo che già negli anni 1980 erano giunti in Svizzera lavoratori provenienti da questo Paese, nel corso della guerra d'indipendenza hanno trovato rifugio in Svizzera anche altri cittadini croati. La popolazione croata residente in Svizzera rappresenta circa il due per cento dell'intera popolazione residente permanente di nazionalità straniera. La Svizzera e

¹³ Fonte: Amministrazione federale delle dogane.

¹⁴ Fonte: Banca Nazionale Svizzera.

la Croazia intrattengono un intenso dialogo politico e scambio culturale, con regolari visite bilaterali e contatti ufficiali. Le premesse per queste ottime relazioni tra i nostri due Paesi sono state create dall'aiuto umanitario fornito dalla Svizzera durante la guerra d'indipendenza e dai numerosi progetti di ricostruzione avviati dalla Svizzera in Croazia nel dopoguerra. Benché non fosse più attiva bilateralmente in Croazia dal 2007, la Svizzera ha comunque dato il proprio contributo sotto forma di progetti regionali, nello specifico nei settori della formazione, della ricerca, della polizia, della decentralizzazione e della promozione del settore privato.

Con la sua adesione all'UE la Croazia ha assunto un'importanza ancora maggiore per la Svizzera, alla luce sia della politica europea sia della politica estera in vista della creazione di alleanze internazionali. In qualità di Stato membro, la Croazia può ora influire direttamente sulle posizioni dell'UE, anche in relazione a questioni che interessano la Svizzera. Diventa dunque più che mai fondamentale che la Svizzera continui a curare attivamente le relazioni con la Croazia così come avviene con gli altri nuovi Stati membri dell'UE.

L'ingresso della Croazia nell'UE contribuisce inoltre ad accrescere la stabilizzazione della regione dei Balcani occidentali, aiutandola anche a lasciarsi finalmente alle spalle il pesante retaggio delle guerre degli anni 1990. Così facendo, si mantiene e si rafforza la dinamica di adesione all'UE nella regione. La Svizzera ha tutto l'interesse a contribuire al mantenimento di questa prospettiva che promuove pace, stabilità e prosperità in Europa.

1.2.3 La politica di coesione dell'UE e i meccanismi di finanziamento SEE e della Norvegia

Il rafforzamento dell'unità economica, sociale e territoriale (la cosiddetta coesione secondo la terminologia comunitaria) è una delle principali priorità dell'UE. Ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite figurava già come obiettivo a sé stante nel Trattato istitutivo della Comunità europea¹⁵. Per la sua portata politica ed economica, la politica di coesione¹⁶ deve essere posta sullo stesso piano del mercato interno europeo e dell'Unione monetaria. La sua importanza è provata anche dal fatto che finora, per la relativa attuazione, è stato stanziato di anno in anno circa un terzo del bilancio dell'UE (2012: 48,4 miliardi di euro).

La politica di coesione si spiega con tutta una serie di ragioni non dissimili da quelle che motivano l'istituzione della perequazione finanziaria intercantonale e della politica regionale svizzera (in Svizzera la perequazione finanziaria nazionale mira a far sì che, dopo i pagamenti legati alla perequazione delle risorse e alla compensazione dei casi di rigore, la dotazione minima di risorse di ogni Cantone sia pari all'85 per cento della media svizzera). Alla base vi è l'idea che tutte le regioni e tutti i gruppi sociali della comunità debbano contribuire allo sviluppo economico e poter beneficiare dei suoi effetti. Si teme che disparità troppo marcate e prolungate nelle condizioni di vita possano mettere in pericolo la coesione interna all'UE. Il raffor-

¹⁵ Cfr. art. 158 del Trattato CE dell'epoca nonché art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹⁶ Nella terminologia dell'UE i concetti «politica di coesione» e «politica regionale» sono usati come sinonimi.

zamento della competitività regionale e l'incoraggiamento delle capacità di sviluppo dei gruppi svantaggiati sono visti anche come un contributo importante all'aumento del potenziale di crescita economica dell'UE nel suo insieme. Non da ultimo, la riduzione del divario economico, sociale e territoriale è intesa anche ad allentare la pressione migratoria.

Finora la politica di coesione dell'UE (cfr. allegato 3) può essere considerata globalmente riuscita, anche se il processo di convergenza nei singoli Paesi e nelle singole regioni che ne hanno beneficiato si è svolto in maniera disomogenea. Da uno studio pubblicato a settembre 2012 dalla Commissione europea¹⁷ emerge la difficoltà nel misurare l'efficacia a lungo termine della politica di coesione. Lo studio indica tuttavia anche che, attraverso vari metodi, è possibile dimostrare un effetto positivo e significativo di tale politica.

In Irlanda, per esempio, il reddito pro capite a parità di potere d'acquisto (reddito pro capite PPA), che al momento dell'adesione all'UE nel 1973 era inferiore di un terzo rispetto alla media dell'UE, prima dell'inizio dell'attuale crisi economica e finanziaria internazionale (2007) era arrivato a superare di un terzo tale media e nel 2011 superava la media dell'UE-27 del 27 per cento.

Gli altri tre Paesi che hanno ricevuto ingenti contributi netti dai programmi di aiuto strutturale dell'UE (Portogallo, Spagna e Grecia), pur non essendo riusciti a incrementare in maniera così marcata il proprio livello relativo di benessere rispetto all'UE, hanno comunque registrato un bilancio positivo in seguito all'adesione all'UE: il Portogallo e la Spagna, che nell'anno precedente all'ingresso nell'UE (1985) avevano raggiunto rispettivamente un livello di benessere relativo del 56 e del 74 per cento rispetto alla media dell'UE, sono riusciti a portarlo rispettivamente al 70 e al 90 per cento nell'UE-28 (2011), mentre la Grecia, la cui adesione risale al 1981, nello stesso periodo ha potuto registrare una crescita dal 64 per cento (1985) al 74 per cento (2012).

A tal riguardo occorre tenere presente che, dopo l'allargamento ai nuovi Stati membri, il reddito medio pro capite PPA si è ridotto. L'ingresso nell'UE, a partire dal 2004, dei 12 Paesi membri più poveri ha posto la politica di coesione dell'Unione di fronte a sfide di notevoli proporzioni, in quanto ha portato nuovamente a un inasprimento marcato delle differenze economiche e sociali all'interno dell'UE. Tutti e 13 i nuovi Stati membri, ad eccezione di Malta e Cipro, presentano infatti a parità di potere d'acquisto un reddito pro capite inferiore all'85 per cento della media UE. Benché la Croazia, attestandosi al 62 per cento della media UE, possa vantare condizioni migliori di Paesi quali la Romania (50 %) e la Bulgaria (46 %), anche questa adesione comporterà nel breve termine un ulteriore, seppur minimo, calo del reddito pro capite PPA in seno all'UE.

Già prima dell'allargamento, l'UE aveva sostenuto gli ex Stati candidati con ingenti aiuti finanziari nell'ambito della sua strategia di convergenza. Dopo l'adesione questo sostegno è stato sostituito dai Fondi strutturali e di coesione per gli Stati membri, strumenti ormai consolidati nell'Unione. I risultati delle prime valutazioni sono positivi: le economie dei nuovi Stati membri stanno registrando tassi di crescita nettamente superiori alla media.

¹⁷ Ph. Monfort: «The Role of International Transfers in Public Investment in CESEE: The European Commission's experience with Structural Funds» Documento di lavoro n. 02/2012 della Direzione generale regionale della Commissione europea.

La Polonia, il primo beneficiario di Fondi strutturali e di coesione dell'UE¹⁸, è riuscita a incrementare in maniera sorprendente il proprio livello di benessere, che, dall'adesione all'UE nel 2004, è cresciuto di 13 punti percentuali relativamente alla media dell'UE. Questo risultato è stato addirittura superato dalla Lettonia, dalla Slovacchia e dalla Lituania, che hanno registrato rispettivamente una crescita di 16 e 20 punti percentuali. Anche l'Estonia ha visto crescere il proprio livello di benessere relativamente all'UE di dieci punti percentuali. Al contrario, sia l'Ungheria che la Repubblica Ceca hanno registrato solo modesti miglioramenti nel loro livello di benessere relativo, mentre in Slovenia quest'ultimo è addirittura sceso di tre punti percentuali relativamente all'UE. A tal merito occorre tuttavia tenere presente che Paesi come la Slovenia e la Repubblica Ceca, il cui reddito pro capite PPA supera già il 75 per cento della media comunitaria, recuperano in linea generale più lentamente rispetto alle regioni meno sviluppate.

Questi risultati eterogenei ben evidenziano come la velocità del processo di ripresa dell'economia non dipenda esclusivamente dall'ammontare dei fondi ricevuti, ma anche dalle condizioni strutturali presenti nei singoli Paesi e, soprattutto, dall'attuazione di un'efficace politica di riforme tese a promuovere la crescita e il benessere. Ne è riprova anche il fatto che la crisi economica internazionale ha inciso in misura differente sulla ripresa dei singoli Paesi. La Polonia è stata l'unico Stato membro a registrare un tasso di crescita positivo anche nel 2009, in piena crisi economica. Tuttavia anche i Paesi baltici, che hanno dovuto fare i conti con un vero e proprio tracollo dei rispettivi PIL (−18 % in Lettonia e −14 % in Estonia), sono riusciti a riagganciare la crescita e figurano attualmente tra i Paesi dell'UE con i più alti tassi di sviluppo economico.

Per il periodo di bilancio 2014–2020 l'UE ha varato una nuova politica di coesione (cfr. allegato 3) che tiene conto non solo delle esperienze maturate, ma anche del cambiamento delle condizioni quadro economiche nell'UE. Tra le principali modifiche figurano:

- focalizzazione sulle priorità della strategia «Europa 2020» (crescita intelligente¹⁹, sostenibile e solidale);
- prestazione più efficace e condizionalità;
- supporto alla programmazione integrata;
- monitoraggio, orientato ai risultati, dei progressi compiuti in vista degli obiettivi concordati;
- rafforzamento della coesione territoriale;
- attuazione semplificata.

Circa due terzi dei fondi della politica di coesione preventivati nel quadro finanziario UE per il periodo 2014–2020 (per il nuovo periodo sono previsti 351,9 miliardi di euro per la coesione economica, sociale e territoriale) saranno destinati alle regioni meno sviluppate e ai nuovi Stati membri. Ciò evidenzia in maniera significativa il forte impegno dell'Unione a favore dello sviluppo delle proprie regioni e dei propri membri più deboli sotto il profilo economico. Anche nel nuovo periodo di bilancio

¹⁸ Per il periodo di programmazione 2007–2013 sono stati destinati complessivamente alla Polonia circa 67 miliardi di euro. Nel periodo di programmazione 2014–2020 la Polonia ha ricevuto circa 77,5 miliardi di euro.

¹⁹ Sviluppo di un'economia basata su conoscenza e innovazione.

che avrà inizio nel 2014 le collettività o autorità territoriali che usufruiranno di fondi saranno tenute a finanziare autonomamente una parte dei costi dei progetti e dei programmi, con un'aliquota di fondi propri generalmente non inferiore al 15 per cento.

Nell'ambito del SEE, anche l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia, in quanto Stati membri dell'AELS/SEE, sostengono l'obiettivo di coesione dell'UE. In relazione all'allargamento tali Stati hanno concluso con l'UE un protocollo comune all'Accordo SEE che istituisce un meccanismo di finanziamento SEE. La Norvegia sostiene inoltre finanziariamente la coesione nell'UE mediante un meccanismo di finanziamento bilaterale.

Complessivamente, nel periodo 2009–2014, i tre Stati dell'AELS/SEE stanziavano a favore della coesione economica e sociale nell'UE un importo pari a 2,2 miliardi di franchi (1,8 miliardi di euro). Il meccanismo di finanziamento SEE, finanziato da Norvegia, Islanda e Liechtenstein, mette a disposizione dei 13 nuovi Stati, nonché di Grecia e Portogallo, 1,2 miliardi di franchi (1,0 miliardi di euro). In aggiunta la Norvegia stanziava, tramite il proprio specifico meccanismo di finanziamento, circa 1 miliardo di franchi (0,8 miliardi di euro) destinati esclusivamente ai 13 nuovi Stati membri dell'UE. Tutti i fondi del meccanismo di finanziamento SEE e di quello della Norvegia sono stati impegnati fino ad aprile 2014 e dovranno essere versati entro aprile 2016. Il sostegno avviene sotto forma di finanziamento di programmi in vari settori rilevanti per lo sviluppo economico e sociale. Oltre a finanziare interamente il proprio meccanismo di finanziamento, la Norvegia contribuisce per oltre il 95 per cento al meccanismo SEE.

Per l'amministrazione dei due meccanismi di finanziamento, i tre Stati dell'AELS/SEE hanno istituito congiuntamente un ufficio a Bruxelles che collabora strettamente con le unità di coordinamento nazionali degli Stati che usufruiscono dei fondi, predisponendo tra l'altro le decisioni sulle domande di finanziamento. La Commissione europea verifica di volta in volta che i programmi perseguano obiettivi conformi a quelli dell'Unione. Le decisioni di finanziamento sono prese da un comitato congiunto dei tre Stati dell'AELS/SEE (comitato per il meccanismo di finanziamento) per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento SEE e dal Ministero degli affari esteri norvegese per il meccanismo norvegese.

La Croazia ha aderito all'UE il 1° luglio 2013, durante il periodo di finanziamento 2009–2014 dei meccanismi di finanziamento SEE. Gli Stati AELS/SEE si sono pertanto accordati con l'UE su un primo contributo parziale pari a circa 12 milioni di franchi (9,6 milioni di euro) a favore della Croazia, limitato nella durata e nell'importo ai dieci mesi compresi tra la data di adesione della Croazia all'UE e la conclusione del periodo di finanziamento a fine aprile 2014. Rapportato a un periodo di cinque anni, questo contributo corrisponderebbe a un importo leggermente superiore a 72 milioni di franchi (57,7 milioni di euro). Nel prossimo periodo di finanziamento 2014–2019 dei meccanismi di finanziamento SEE, la Croazia dovrà ricevere lo stesso supporto di cui hanno beneficiato gli altri Paesi partner.

2 Tenore del decreto finanziario

2.1 Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio, il Consiglio federale chiede di approvare un credito quadro di 45 milioni di franchi (*cpv. 1*) con validità dalla data del decreto federale fino al 31 maggio 2017 (*cpv. 2*). Il nuovo credito quadro serve a finanziare il contributo svizzero a favore della Croazia per ridurre le disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata.

2.2 Motivazione della proposta

L'ingresso della Croazia nell'UE costituisce un nuovo, significativo passo in avanti a garanzia della pace, della stabilità e della prosperità in Europa. Nell'ultimo decennio la Croazia ha intrapreso notevoli sforzi per riformare e adeguare i propri sistemi. Rimane tuttavia ancora molto da fare e ciò presuppone ingenti costi d'investimento. Nel 2012 il reddito pro capite croato si aggirava intorno al 62 per cento della media UE. Per tali ragioni anche in Croazia, proprio come per i Paesi dell'UE-12, la Svizzera sostiene la riduzione delle disparità economiche e sociali, un'esigenza che sta anche a cuore dell'UE. La Svizzera fornisce così un contributo concreto alla riduzione del divario tra ricchi e poveri e alla coesione dell'Europa. Con il sostegno alla Croazia la Svizzera persegue anche interessi propri.

In particolare, questo contributo è coerente con gli sforzi profusi dalla Svizzera per una maggiore stabilità e prosperità nella regione dell'ex-Jugoslavia. Mentre la Slovenia e la Croazia beneficiano del contributo all'allargamento, cinque Stati dei Balcani occidentali – Bosnia e Erzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia e Albania – sono partner della cooperazione di transizione della Svizzera.

Grazie all'ampio accesso al mercato interno dell'UE si schiudono all'economia svizzera, come già nel caso dei Paesi dell'UE-12, ulteriori opportunità di mercato. Estendendo il suo sostegno alla Croazia, la Svizzera ne agevolerà e ne accelererà la partecipazione al mercato interno, contribuendo in tal modo alla prosperità del Paese. In generale il contributo della Svizzera rafforza anche i legami del nostro Paese con la Croazia a livello politico, culturale e sociale.

2.3 Descrizione dettagliata del progetto

Il progetto propone un credito quadro di 45 milioni di franchi per un contributo a favore della Croazia volto a diminuire le disparità economiche e sociali nell'Europa allargata e ad approfondire le relazioni bilaterali della Svizzera con questo Paese. Per il calcolo di questo importo, che è allineato agli importi che la Svizzera ha versato ai Paesi dell'UE-12, sono stati assunti come criteri fondamentali il numero di abitanti e il reddito pro capite PPA.

Il progetto si fonda sul memorandum d'intesa concluso il 27 febbraio 2006 tra il Consiglio federale svizzero e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea (*Memorandum of Understanding*) e sul relativo addendum concernente il contributo alla Croazia (per entrambi i documenti cfr. allegato 1). Il *Memorandum of Understanding* disciplina le principali modalità di attuazione del contributo all'allarga-

mento mentre l'addendum estende la dichiarazione d'intenti alla Croazia e fissa l'importo previsto a 45 milioni di franchi.

Sulla base del credito quadro e dell'addendum al *Memorandum d'intesa*, la Svizzera e la Croazia negozieranno un accordo quadro bilaterale per regolamentare la cooperazione nonché, tra l'altro, gli assi prioritari tematici e geografici, le forme e i principi della collaborazione e gli obblighi finanziari di massima.

L'impegno svizzero avrà inizio a partire dalla data del decreto federale e terminerà il 31 maggio 2017, data in cui cessa di avere validità la legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Come nel caso degli altri nuovi Stati membri dell'UE, il *Memorandum of Understanding* sottoscritto con l'UE prevede la possibilità di scegliere tra quattro ambiti di finanziamento da trattare nei negoziati per l'accordo quadro con la Croazia:

1. sicurezza, stabilità e sostegno alle riforme;
2. ambiente e infrastrutture;
3. promozione del settore privato;
4. sviluppo umano e sociale.

Per garantire un alto grado di efficienza ed efficacia, il sostegno svizzero si concentra su pochi ambiti di collaborazione e su un numero relativamente ridotto di fondi, progetti e programmi. Si tiene conto inoltre dell'aspetto geografico, facendo convergere parte dei mezzi verso le regioni con carenze strutturali, particolarmente povere o devastate dalla guerra.

L'impegno svizzero è autonomo e non fa parte della politica di coesione dell'UE, pur tenendone conto nell'attuazione del programma di cooperazione bilaterale. Ciò significa che la Svizzera osserva le disposizioni interne dell'UE in materia di appalti pubblici, sovvenzioni statali e aliquote di fondi propri²⁰ e non si sottrae alle corrispondenti direttive nell'ambito dell'«acquis» comunitario. L'attuazione del contributo non è legata alla fornitura di merci e prestazioni di servizio da parte svizzera. Con la sua adesione, la Croazia ha recepito le direttive UE sugli appalti pubblici e ha aderito alla Convenzione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) in materia²¹. Di conseguenza, il conferimento di commesse per forniture o prestazioni finanziate dal contributo svizzero all'UE allargata, come pure dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione, è disciplinato dalle disposizioni pertinenti dell'UE e dell'OMC, oltre che dal diritto nazionale. Le imprese svizzere possono pertanto beneficiare, anche nell'ambito della politica di coesione dell'UE, della parità di trattamento rispetto alle imprese con sede nell'UE nella partecipazione alle gare d'appalto pubbliche. Senza contare le quote di fondi propri degli Stati membri, la politica di coesione dell'UE abbraccia un mercato con un volume annuo di circa 50 miliardi di euro (2007–2013).

²⁰ È previsto che il contributo svizzero, erogato sotto forma di sovvenzioni, possa ammontare al massimo al 60 per cento dei costi del progetto e/o programma interessato. Ciò non vale per i progetti e programmi il cui cofinanziamento è assunto, con le proprie risorse di bilancio, da enti pubblici a livello nazionale, regionale o locale: in questi casi la quota del contributo può ammontare all'85 per cento dei costi complessivi. I progetti di assistenza tecnica, i programmi per il rafforzamento dell'amministrazione e i progetti e programmi che sono attuati da ONG (organizzazioni non governative) possono essere finanziati al 100 per cento con il contributo svizzero.

²¹ Accordo del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici (Government Procurement Agreement, GPA, RS 0.632.231.422)

Lo svolgimento del progetto si orienta ai principi del contributo all'allargamento a beneficio dei Paesi dell'UE-12. Di norma la responsabilità diretta dell'attuazione compete alle istituzioni del Paese partner, ovvero in questo caso della Croazia. Il corretto impiego dei mezzi finanziari e i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi dei progetti sono sorvegliati dalla Svizzera mediante un esteso sistema di supervisione. In tale ambito si tiene conto delle esperienze maturate nell'attuazione del contributo svizzero all'allargamento a beneficio dei Paesi dell'UE-12, del meccanismo di finanziamento SEE e della Norvegia a favore dei Paesi dell'UE-12 nonché dei finanziamenti dell'UE.

I costi amministrativi da parte svizzera, ovvero a carico di DSC e SECO, sono finanziati tramite il contributo a favore dei nuovi Stati membri e non superano, neanche nel caso della Croazia, il 5 per cento del contributo (2,25 milioni di franchi) per il periodo di impegno più il successivo periodo di attuazione, fino a un massimo di dieci anni dalla data del decreto federale.

2.4 Strategia

2.4.1 Orientamenti e principi strategici

In linea di principio, la strategia e la concezione del contributo all'allargamento a favore dei Paesi dell'UE-12 si sono rivelate efficaci. Il contributo all'allargamento dell'UE fornito dalla Svizzera per il nuovo Stato membro Croazia segue pertanto le linee guida e i principi definiti in tale ambito.

L'orientamento strategico del contributo alla Croazia è improntato alle seguenti due linee guida: il sostegno si orienta in linea di principio alle priorità e alle esigenze del Paese partner Croazia (orientamento secondo la domanda); al contempo gli interventi di sostegno devono realizzarsi, se possibile, laddove la Svizzera può apportare un plusvalore grazie al suo specifico know-how.

L'impegno svizzero deve obbedire a principi vincolanti di carattere generale quali la trasparenza, il rendiconto, la responsabilità autonoma, il coinvolgimento delle categorie più deboli ed emarginate, l'approccio di genere e la sostenibilità.

Sulla base di tali principi e in considerazione dei settori principali d'intervento per l'intero contributo svizzero, riportati nel *Memorandum of Understanding* sottoscritto con l'UE, la Svizzera provvederà a definire con la Croazia un numero ridotto di temi prioritari per i quali potranno essere finanziati progetti, programmi e fondi. Concentrandosi su poche tematiche si mira a tenere a freno l'onere amministrativo da entrambe le parti, nonché ad aumentare l'efficacia e la visibilità del sostegno fornito. Oltre a una focalizzazione tematica (cfr. n. 2.5) la Svizzera intende concentrare le risorse anche tenendo conto dell'aspetto geografico, ovvero facendole convergere verso regioni con carenze strutturali, disaggiate o devastate dalla guerra (cfr. n. 2.6).

2.4.2 Strumenti

Anche nell'ambito del contributo svizzero a favore dell'allargamento alla Croazia si utilizzano gli strumenti della cooperazione tecnica e finanziaria come definiti nella legge federale del 24 marzo 2006²² sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. L'offerta bilaterale di prestazioni da parte della Svizzera comprende equipaggiamento e infrastruttura nonché prestazioni di servizio (potenziamento delle capacità, consulenza e formazione).

Nell'ambito del contributo all'allargamento a favore della Croazia è possibile ricorrere in prima linea agli strumenti elencati di seguito.

Contributi finanziari a progetti e programmi:

- gran parte del contributo all'allargamento è devoluto al finanziamento di progetti e programmi di una certa entità, di interesse pubblico e non finanziabili a livello commerciale. La Croazia partecipa ai costi dei progetti finanziati dalla Svizzera nella misura minima del 15 per cento. Le modalità della cooperazione, in particolare gli aspetti riguardanti la selezione dei progetti, la presentazione delle domande e la relativa approvazione, attuazione e sorveglianza, sono disciplinate in maniera precisa;
- un programma si compone di vari progetti incentrati su un medesimo tema o finalizzati a un obiettivo comune. I programmi possono connettere livelli di intervento nazionali, regionali e locali, sono attuati in collaborazione con diversi attori e comprendono misure di sostegno finalizzate al potenziamento delle capacità. Spesso, nell'ambito dei programmi, vengono ampiamente delegati alle istituzioni del Paese partner compiti, competenze e responsabilità.

Fondi per progetti di ONG, per progetti di partenariato e progetti di ricerca: si tratta di contributi per la realizzazione di progetti minori: una parte dei mezzi del contributo all'allargamento viene stanziata a favore di programmi che sostengono piccoli progetti di ONG e che promuovono istituzioni della società civile. Inoltre vengono resi possibili progetti di partenariato tra Comuni e altre istituzioni dei nostri due Paesi. Nel settore della ricerca vengono finanziati progetti congiunti di università svizzere e croate. Vista, in questi casi, la limitata possibilità di partecipazione con fondi propri degli organismi esecutori, per questi programmi è possibile rinunciare a una partecipazione minima.

Meccanismo di finanziamento della preparazione di progetti: questo strumento sostiene, tramite contributi finanziari, la preparazione di progetti e programmi, in particolare la realizzazione di studi di fattibilità e impatto ambientale.

Assistenza tecnica per l'elaborazione e l'attuazione di progetti a livello locale: l'assistenza tecnica è intesa come controllo amministrativo interno dei programmi di promozione nei Paesi partner e come misura di accompagnamento locale dei progetti in caso di delega totale o parziale della responsabilità dell'attuazione al Paese partner. È finalizzata a garantire un'attuazione efficace ed efficiente del contributo svizzero. I mezzi corrispondenti sono amministrati dall'unità di coordinamento nazionale (*National Coordination Unit*), con obbligo di rendiconto alla Svizzera.

2.4.3 Selezione dei progetti

La responsabilità di individuare e preparare progetti e di trasmettere le domande di finanziamento incombe allo Stato partner. Praticamente in tutti i progetti la Croazia apporta anche un significativo contributo finanziario proprio. Questo sistema consente di assicurare che i progetti abbiano un carattere di priorità per il Paese partner. Per quanto concerne l'individuazione dei progetti nel Paese partner, l'esperienza insegna che in Paesi di piccole dimensioni come la Croazia si dimostra particolarmente opportuna ed efficiente una selezione diretta a opera dei ministeri competenti. Al contrario, la selezione mediante bandi di progetto pubblici (*open calls*) si è rivelata altamente spendiosa sotto il profilo temporale.

Requisito determinante per la selezione è che il progetto contribuisca non soltanto a ridurre le disparità economiche e sociali con gli altri Paesi dell'UE, ma anche quelle interne alla Croazia stessa. Inoltre, speciale attenzione è riservata, in fase di selezione, a quei progetti che consentono di sfruttare know-how svizzero, che favoriscono le relazioni tra la Svizzera e il Paese partner e che contribuiscono all'immagine e alla reputazione della Svizzera in tale Paese.

La *preparazione dei progetti* accurata e minuziosa è un presupposto essenziale per la relativa approvazione e imprescindibile per la prevista attuazione del contributo all'allargamento. La predisposizione di un meccanismo di finanziamento della preparazione dei progetti e, per progetti complessi, l'assistenza attiva fornita da consulenti svizzeri durante tutto il ciclo del progetto devono pertanto continuare a essere parte integrante del contributo svizzero, come avvenuto nell'ambito del sostegno a favore dei Paesi dell'UE-12.

Nella selezione dei programmi e dei progetti intervengono anche in maniera significativa considerazioni sull'impatto e sulla sostenibilità. Un'attenzione particolare è inoltre rivolta alle qualità dell'organizzazione responsabile (per esempio competenze tecniche, specialistiche e organizzative, capacità disponibili e garanzia di efficienza ed efficacia nell'impiego dei mezzi).

L'approvazione dei progetti e dei programmi compete alla Svizzera. Ai fini dell'approvazione si è rivelata generalmente efficace una procedura in due fasi: solo una volta approvata l'idea di progetto (prima fase) il richiedente può redigere una proposta dettagliata da sottoporre ad approvazione (seconda fase). L'esperienza insegna che questa procedura in due fasi non solo favorisce la qualità dei progetti, in quanto dopo la prima fase vengono elaborati modelli per il proseguimento dei lavori, ma permette al tempo stesso ai richiedenti che ricevono un rifiuto di contenere i costi per la preparazione del progetto. Tuttavia, la procedura di approvazione in due fasi richiede molto tempo e pertanto dovrebbe essere tendenzialmente limitata soltanto ai singoli progetti con una certa portata. Soprattutto per i progetti di piccole e medie proporzioni nello stesso ambito tematico e con la stessa istituzione partner, l'opzione più idonea è quella di delegare l'approvazione dei singoli progetti al Paese partner (cfr. n. 2.7.2), previa definizione chiara dei criteri da applicare.

2.5 Temi prioritari

Il contributo a favore della Croazia promuove specifici progetti e programmi volti alla riduzione delle disparità economiche e sociali e concentra i finanziamenti nei seguenti ambiti (cfr. n. 2.3):

1. sicurezza, stabilità e sostegno alle riforme;
2. ambiente e infrastrutture;
3. promozione del settore privato;
4. sviluppo umano e sociale.

Per garantire un impiego efficace ed efficiente dei mezzi, in sede di negoziazione dell'accordo quadro bilaterale è opportuno concentrarsi su un numero limitato di aspetti tematici. Nel settore ambientale saranno definiti presumibilmente con l'UE, tenendo conto delle priorità e della pianificazione della Croazia, soltanto uno o massimo due assi prioritari, tra i quali sono possibili per esempio: approvvigionamento di acqua potabile, acque di scarico, efficienza energetica ed energie rinnovabili, rifiuti, sicurezza (sminamento) e trasporti pubblici.

Un ulteriore tema prioritario potrebbe essere identificato nel settore sanitario. Si prevede inoltre la possibilità di istituire fondi a sostegno della ricerca o di piccoli progetti di ONG. Il fondo ONG è finalizzato al rafforzamento della società civile. Fondi di questo tipo fanno parte anche del contributo all'allargamento a favore dei Paesi dell'UE-12 (fatta eccezione per Malta e Cipro), dove sono accolti con grande favore in quanto il loro orientamento è complementare agli sforzi profusi dall'UE. Alla luce delle esperienze positive maturate nei Paesi dell'UE-12 è anche ipotizzabile un fondo di partenariato a favore di piccoli progetti condotti congiuntamente da partner croati e svizzeri (p.es. Comuni e città). Simili progetti di modesta entità contribuiscono infatti in misura rilevante a intensificare le relazioni bilaterali tra i Paesi coinvolti, il che è proprio uno dei due obiettivi perseguiti con il contributo all'allargamento a favore della Croazia.

2.6 Concentrazione geografica

Il contributo a favore della Croazia è finalizzato alla riduzione delle disparità economiche e sociali, un obiettivo che non si riferisce unicamente al divario rispetto agli altri Stati dell'UE, ma anche a quello all'interno dello stesso Paese. In Croazia infatti vi sono nette disparità tra la capitale e le regioni costiere turistiche da una parte e le altre regioni, caratterizzate da carenze strutturali e in parte ancora devastate dalla guerra, dall'altra. Pertanto, durante i negoziati per l'accordo quadro bilaterale, si discuterà con i partner croati in quale misura circoscrivere geograficamente parte dell'impiego del contributo svizzero.

2.7 Modo di procedere

2.7.1 Principi generali

Come per il primo contributo all'allargamento per i Paesi dell'UE-12, in Svizzera la responsabilità dell'attuazione del contributo a favore della Croazia spetterà sempre congiuntamente alla DSC e alla SECO. Le consultazioni con l'UE si svolgono d'intesa con la Direzione degli affari europei (DAE) del DFAE al fine di garantire la coerenza con la politica europea della Svizzera. Il coordinamento in Svizzera è assicurato da un comitato di pilotaggio sotto la direzione della DSC e della SECO.

2.7.2

Attuazione a livello operativo

A livello operativo, il contributo troverà attuazione attraverso fondi, progetti e programmi bilaterali classificati come prioritari dalla Svizzera e dalla Croazia e in considerazione delle modalità fissate in ambito comunitario (direttive, gare d'appalto e condizioni di finanziamento). Gli ambiti tematici per i progetti e i programmi vengono selezionati congiuntamente dalla Svizzera e dalla Croazia e fissati nell'accordo quadro bilaterale. La DSC e la SECO hanno la possibilità di avanzare proposte di progetti.

Per assicurare un impiego efficace dei mezzi e garantire il raggiungimento dei risultati previsti, la DSC e la SECO collaborano in Croazia con svariati partner e istituzioni, prima fra tutte l'unità di coordinamento nazionale (NCU), alla quale è assegnato un ruolo chiave, illustrato nel dettaglio al capoverso 2.7.3 (Coordinamento). La collaborazione con istituzioni nazionali, quali ministeri di vari settori e università, e con partner regionali (amministrazioni regionali e Comuni), assume un'importanza rilevante nella fase di formulazione e attuazione dei progetti e dei programmi: sono questi servizi infatti i veri partner nell'attuazione. Per consolidare le relazioni con la Svizzera, nell'ambito dei progetti e programmi vengono inoltre promosse partnership con istituzioni, autorità e organizzazioni svizzere.

Nell'ottica del principio della responsabilità autonoma, l'UE ha trasferito ai nuovi Stati membri ampie competenze nell'esecuzione dei programmi di coesione e lo stesso vale anche nei confronti della Croazia. Come è avvenuto nel caso dei Paesi dell'UE-12, anche nel caso della Croazia è opportuno delegare al Paese partner un'ampia parte dei compiti di attuazione del contributo svizzero. Attraverso una selezione accurata dei temi e delle istituzioni incaricate dell'attuazione nel Paese partner, come pure mediante meccanismi di controllo appropriati, la Svizzera garantisce l'efficacia dell'impiego dei mezzi e riduce al minimo il rischio di abusi. Le esperienze maturate fino a oggi con il contributo all'allargamento a favore dei Paesi dell'UE-12 confluiscono nella configurazione dei meccanismi di attuazione.

Le decisioni finali di finanziamento spettano alla Svizzera, che prende in esame esclusivamente le domande adeguatamente documentate e raccomandate dall'unità di coordinamento nazionale. La DSC e la SECO effettuano un'analisi dei rischi dei singoli progetti e programmi e stabiliscono corrispondenti misure atte a ridurre il rischio riscontrato, nonché le condizioni che i partner sono tenuti a soddisfare. Una volta approvata una domanda di finanziamento, la DSC e la SECO concludono con l'unità di coordinamento nazionale un accordo sul rispettivo progetto o programma, nel quale si provvede a regolamentarne nel dettaglio l'attuazione (p. es. tabella di marcia, budget, modalità di versamento, procedura di conferimento dei mandati alle istituzioni incaricate dell'esecuzione in linea con le norme dell'OMC e dell'UE in materia di acquisti pubblici, istituzioni partner, monitoraggio, stesura di rapporti e valutazione).

Analogamente a quanto avviene per il sostegno fornito ai Paesi dell'UE-12, i programmi e i progetti sono prefinanziati dal budget dello Stato partner o dall'istituzione incaricata dell'esecuzione e la Svizzera procede successivamente a rimborsi periodici. Questo principio garantisce l'impiego corretto dei mezzi, poiché la Svizzera effettua i corrispondenti versamenti solo dopo aver ricevuto le domande di rimborso verificate e vidimate dall'unità di coordinamento nazionale. Tutti i fondi, i programmi e i progetti sono sottoposti a un audit nazionale e possono essere inoltre

sottoposti in qualsiasi momento a un'ulteriore procedura di verifica da parte della Svizzera.

Le forme e le procedure della cooperazione sono disciplinate negli allegati all'accordo quadro bilaterale. Ciò vale in particolare per quanto riguarda la selezione dei programmi e dei progetti, la procedura di approvazione, il rendiconto e le modalità di versamento.

2.7.3 Coordinamento

Come menzionato al numero 2.7.1, in Svizzera il coordinamento generale del contributo a favore della Croazia è assicurato da un comitato di pilotaggio sotto la direzione della DSC e della SECO. Un ulteriore scambio di informazioni e il coordinamento tra i Dipartimenti e gli Uffici federali hanno luogo nell'ambito del Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali, che è stato consultato in merito al presente progetto il 18 giugno 2013. L'attuazione del contributo all'UE allargata è seguita anche dalla Commissione consultiva per la cooperazione internazionale allo sviluppo, che fornisce consulenza in materia al Consiglio federale. La Commissione viene regolarmente aggiornata sul contributo all'allargamento, dunque anche in riferimento alla Croazia.

Nell'accordo quadro bilaterale tra la Svizzera e la Croazia viene definita anche l'unità di coordinamento nazionale responsabile per il contributo svizzero. Per la Croazia tale ruolo sarà assunto dal Ministero croato dello sviluppo regionale e dei fondi UE, che rappresenta non solo l'anello di congiunzione per la pianificazione dello sviluppo nazionale, ma anche l'interlocutore statale per i Fondi strutturali e il Fondo di coesione dell'UE nonché per il meccanismo di finanziamento del SEE e quello della Norvegia.

L'unità di coordinamento nazionale ha il compito provvedere all'attuazione del programma con la Svizzera nonché al coordinamento necessario a tal fine con i diversi ministeri e le altre istituzioni competenti. Rientrano tra le sue mansioni l'individuazione, la pre-selezione, la pianificazione e l'accompagnamento dei progetti così come la cura dei contatti con gli attori di volta in volta interessati. Tale servizio ha la responsabilità di garantire che i programmi e i progetti proposti o approvati siano compatibili con la politica di coesione dell'UE e con le strategie e politiche di settore definite per il singolo Paese. Garantisce l'assenza di doppi finanziamenti o doppi progetti finanziati con fondi comunitari o da altri Paesi partner, nonché il rispetto delle procedure e delle disposizioni concordate per il conferimento dei mandati, per il monitoraggio, i versamenti, gli audit e i rapporti.

2.7.4 Informazione e comunicazione

Le informazioni sull'attuazione del contributo all'UE allargata e sui risultati ottenuti sono disponibili nel relativo sito Internet della DSC e della SECO (www.contributo-allargamento.admin.ch), insieme a indicazioni riguardanti tutti i progetti e i programmi finanziati con il contributo all'allargamento nonché gli attuali bandi di progetto e i bandi di fornitura di merci e prestazioni di servizio.

D'intesa con l'unità di coordinamento nazionale, la DSC e la SECO provvedono a garantire un'adeguata visibilità del contributo all'allargamento sia in Svizzera che in Croazia. In Croazia spetta soprattutto all'unità di coordinamento nazionale contribuire a divulgare la conoscenza del programma di cooperazione al fine di promuoverne la visibilità e la riuscita.

2.7.5 Controlling e valutazione

La Svizzera attribuisce grande importanza all'efficacia dei sistemi di monitoraggio e pilotaggio.

A livello dei programmi e dei progetti, all'inizio dell'attuazione vengono stabilite procedure basate sulle esperienze acquisite nel quadro dell'aiuto all'allargamento a favore dei Paesi dell'UE-12. La sorveglianza dell'attuazione dei progetti viene condotta in prima battuta dall'unità di coordinamento nazionale e dalla Centrale della DSC e della SECO con il sostegno dell'Ambasciata di Svizzera in Croazia. La Svizzera provvederà a effettuare propri controlli sui progressi compiuti, in occasione dei quali specialisti locali e svizzeri sottoporranno a verifica l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione dei programmi e dei progetti e l'impiego dei mezzi: nel concreto controlleranno l'effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati e dei risultati attesi.

Nell'accordo quadro bilaterale con la Croazia sono fissate disposizioni giuridicamente vincolanti per le procedure nei seguenti tre settori a rischio:

- selezione delle proposte di progetto;
- attribuzione di mandati di fornitura e di prestazioni di servizio;
- verifica delle prestazioni dei fornitori.

L'accordo quadro include inoltre una clausola anticorruzione, in virtù della quale la Svizzera e la Croazia si impegnano a combattere insieme la corruzione e a considerare e perseguire qualsiasi caso di agevolazione immeritata come atto illecito.

Sono previste procedure di verifica finanziaria sia a livello generale, ovvero dell'intero contributo alla Croazia, sia a livello dei singoli progetti e programmi. La competenza a livello generale spetta all'autorità nazionale croata incaricata della revisione, mentre a livello di singolo progetto o programma possono essere incaricate anche società fiduciarie e di revisione private.

Sotto il profilo del pilotaggio strategico e operativo del programma nel suo insieme, una volta all'anno si terrà un incontro bilaterale nel corso del quale la Svizzera farà, insieme all'unità di coordinamento nazionale, il punto della situazione sul raggiungimento degli obiettivi e individuerà dove sono necessari eventuali aggiustamenti.

Al termine del programma di cooperazione bilaterale la Croazia presenterà un rapporto finale dettagliato. Sia la Croazia che la Svizzera hanno inoltre la facoltà di far condurre valutazioni.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per il contributo a favore della Croazia per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'Unione europea allargata il Consiglio federale chiede alle Camere federali di stanziare un credito quadro di 45 milioni di franchi. Questo importo corrisponde al 3,6 per cento dell'intero contributo approvato dalle Camere federali il 14 giugno 2007 per l'UE-10 (credito quadro di 1 miliardo di franchi) e il 7 dicembre 2009 per Bulgaria e Romania (credito quadro di 257 milioni di franchi).

Il credito quadro richiesto può essere addebitato fino al 31 maggio 2017. In linea di principio le risorse saranno ripartite equamente per investimenti in progetti e programmi della DSC e della SECO. Secondo le stime attuali, i pagamenti saranno effettuati al massimo per un periodo di dieci anni dalla data del decreto federale.

I limiti di spesa del DFAE e del DEFR saranno opportunamente aumentati.

Conformemente alle regole dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico OSCE, il contributo per la Croazia, come già il contributo della Svizzera a favore dell'UE-12, non viene computato nell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Alla copertura dei costi amministrativi della DSC e della SECO (p.es. costi per il personale, viaggi di servizio, consulenze, controlling e valutazione), come per il contributo all'allargamento a favore dell'UE-12, viene destinato al massimo il 5 per cento del credito quadro (2,25 milioni di franchi). Il fabbisogno di personale per tutto il periodo, che andrà prevedibilmente dal 2015 al 2025 al più tardi, ammonta in media a 1,5 posti complessivi, a Berna e per l'accompagnamento dei lavori in loco (valore indicativo). Per quanto concerne i costi amministrativi e il numero di posti, si tratta di una valutazione basata sui valori delle precedenti esperienze.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'attuazione del decreto federale proposto incombe esclusivamente alla Confederazione e non ha alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il contributo all'allargamento agli Stati che hanno aderito all'UE dal 2004 (inclusa la Croazia, UE-13) ha ripercussioni dirette e indirette sull'economia svizzera, nel complesso positive.

La rafforzata presenza e visibilità della Svizzera nei 13 nuovi Paesi membri e l'intensificazione della sua rete di relazioni estere consentono di stabilire nuovi

contatti e di instaurare relazioni economiche più strette con queste regioni emergenti, le quali sono tuttavia ancora caratterizzate da un notevole ritardo che richiede ulteriori e ingenti sforzi orientati al lungo termine.

Dall'estensione alla Croazia degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE scaturiscono inoltre vantaggi economici. Alla luce delle esperienze passate, si può affermare che una maggiore integrazione negli accordi si traduce in un'intensificazione delle attività economiche. Si calcola che gli effetti sul lungo termine comporteranno un raddoppiamento dei flussi commerciali e di investimenti. Una maggiore interazione a livello di economia estera genera pertanto impulsi di crescita e comporta sul lungo termine un incremento duraturo del PIL.

Oltre a eventuali mandati derivanti da progetti finanziati dal contributo all'allargamento, per le aziende svizzere può rivelarsi particolarmente interessante la possibilità di partecipare a gare pubbliche d'appalto, finanziate su tutto il territorio comunitario dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione dell'UE. Per il periodo di sette anni dal 2014 al 2020 il quadro finanziario UE prevede lo stanziamento di circa 352 miliardi di euro per la politica di coesione dell'UE. In linea con la loro presenza sui mercati nell'UE-13, aumentano le possibilità di successo per le aziende svizzere nell'aggiudicazione dei mandati derivanti dai progetti finanziati dall'UE. Rilevamenti non rappresentativi della SECO condotti dal 2010 hanno evidenziato che, negli ultimi anni, più di 50 tra piccole, medie e grandi imprese svizzere hanno ricevuto oltre 3004 mandati, per un importo complessivo di circa 1,7 miliardi di franchi, legati a progetti finanziati dall'UE nei Paesi UE-12. I mandati effettivi per le aziende svizzere finanziati con fondi dell'UE e destinati a questi Paesi dovrebbero tuttavia superare di gran lunga questa somma.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario

Il presente oggetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012²³ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012²⁴ sul programma di legislatura 2011–2015. Il presente oggetto si inquadra fondamentalmente nell'obiettivo 9 del programma di legislatura («le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono rafforzate»). Sotto il profilo temporale, il progetto del presente oggetto è legato all'adesione della Croazia all'UE del 1° luglio 2013.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale sullo stanziamento di questo credito quadro si fonda sull'articolo 167 della Costituzione federale²⁵ e sull'articolo 10 della legge federale del 24 marzo 2006²⁶ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est.

²³ FF 2012 305

²⁴ FF 2012 6413

²⁵ RS 101

²⁶ RS 974.1

5.2 Forma dell'atto

Ai sensi dell'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale e dell'articolo 25 capoverso 2 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002²⁷, l'autorizzazione del credito quadro avviene sotto forma di decreto federale semplice non sottostante a referendum.

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale il presente messaggio necessita l'approvazione della maggioranza dei membri di ciascuna Camera in quanto implica una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi.

6 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le basi internazionali per l'attuazione del contributo svizzero a favore della Croazia sono costituite dall'addendum approvato dal Consiglio federale il 30 aprile 2014 relativo al memorandum d'intesa stipulato dal Consiglio federale svizzero e dal Presidente del Consiglio dell'Unione europea sul contributo della Svizzera all'UE allargata del 27 febbraio 2006 (cfr. allegato 1), dagli accordi quadro bilaterali con la Croazia ancora da negoziare e dai diversi accordi di progetto.

Per la sua formulazione e per espressa e comune volontà dell'UE e della Svizzera, l'addendum è una dichiarazione d'intenti politica (*Memorandum of Understanding*) che non genera obblighi di diritto internazionale. Il memorandum d'intesa contiene i principali parametri del contributo svizzero all'UE allargata (cfr. n. 2.3), sui quali si basa la stipulazione dell'accordo quadro bilaterale con la Croazia.

L'approvazione del credito quadro da parte del Parlamento crea il presupposto affinché la Svizzera possa concludere il necessario accordo quadro con la Croazia. Tale accordo disciplina l'attuazione del programma di cooperazione con la Croazia e, in particolare, i settori prioritari dell'aiuto come pure le modalità di identificazione, approvazione e realizzazione di progetti e programmi. Inoltre, per ciascun progetto o programma sarà concluso separatamente un apposito accordo tra la Svizzera e la Croazia.

Le competenze in materia di accordi quadro bilaterali e di accordi di progetto e di programma sono disciplinate all'articolo 13 della legge federale del 24 marzo 2006²⁸ sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, che conferisce al Consiglio federale la facoltà di concludere accordi internazionali che fissano i principi generali della cooperazione con uno o più Stati o con un'organizzazione internazionale. Gli uffici federali competenti, la DSC e la SECO, hanno facoltà di concludere accordi internazionali e contratti di diritto pubblico o privato relativi a programmi e a progetti specifici.

²⁷ RS 171.10

²⁸ RS 974.1

L'accordo quadro può quindi essere approvato e concluso dal Consiglio federale. I singoli accordi su progetti e programmi sono invece approvati e conclusi dalla DSC o dalla SECO. Ai sensi dell'articolo 48a capoverso 2 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione del 21 marzo 1997²⁹, l'Assemblea federale sarà informata su tutti gli accordi stipulati in quest'ambito mediante il rapporto annuale che il Consiglio federale è tenuto a presentare sui trattati conclusi da esso stesso, dai dipartimenti, dagli aggruppamenti o dagli uffici federali.

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
CE	Comunità europea
CEFTA	Central European Free Trade Agreement /Accordo centroeuropeo di libero scambio
CISCI	Comitato interdipartimentale per lo sviluppo e la cooperazione internazionali
CPE	Commissione della politica estera
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EU-10	I dieci nuovi Stati membri dell'UE: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria
EU-12	I Paesi dell'UE-10, più Bulgaria e Romania
EU-13	I Paesi dell'UE-12, più la Croazia
EU-15	I vecchi Stati membri dell'UE prima dell'allargamento verso Est dell'Unione
EU-25	I vecchi Stati membri più i Paesi dell'UE-10 (tutti gli Stati UE fino al 2006)
EU-27	I Paesi dell'UE-25 più la Bulgaria e la Romania
FC	Fondo di coesione
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FF	Foglio federale
FSE	Fondo sociale europeo
HR	Croazia (croato: Hrvatska)
NCU	National Coordination Unit/unità di coordinamento nazionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Organizzazione/i non governativa/e
PMI	Piccole e medie imprese
PNL	Prodotto nazionale lordo
QSC	Quadro strategico comune
RS	Raccolta sistematica
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
UE	Unione europea

**Memorandum d'intesa tra il Consiglio federale svizzero
e il Presidente del Consiglio dell'Unione europea sul contributo
della Svizzera all'UE allargata
(incluso un addendum sull'estensione alla Croazia)**

del 27 febbraio 2006

*Il Presidente del Consiglio dell'Unione europea
e
il Consiglio federale della Svizzera,*

in considerazione delle strette relazioni tra l'Unione europea e la Svizzera, basate su numerosi accordi settoriali, in particolare negli ambiti economico, scientifico e culturale;

considerando che l'allargamento dell'Unione europea contribuisce a garantire la pace, la libertà, la stabilità e la prosperità in Europa e che il Consiglio federale svizzero è determinato a manifestare il sostegno della Confederazione Svizzera relativamente a tali obiettivi;

considerando l'impegno dell'Unione europea in materia di aiuti esterni e di assistenza alla preadesione;

considerando il sostegno della Confederazione Svizzera ai Paesi dell'Europa centrale e orientale,

hanno concordato le seguenti linee direttrici:

1. Contributo della Svizzera

Il Consiglio federale negozierà con gli Stati membri di cui al punto 2 accordi relativi alle modalità di stanziamento di un contributo svizzero di importo pari a un miliardo di franchi svizzeri, assegnato per un periodo di cinque anni a decorrere dall'approvazione dello stanziamento corrispondente da parte del Parlamento svizzero.

2. Ripartizione del contributo svizzero

Stato beneficiario	franchi svizzeri
Repubblica Ceca	109 780 000
Estonia	39 920 000
Cipro	5 988 000
Lettonia	59 880 000
Lituania	70 858 000

Stato beneficiario	franchi svizzeri
Ungheria	130 738 000
Malta	2 994 000
Polonia	489 020 000
Slovenia	21 956 000
Slovacchia	66 866 000

Attraverso tale contributo possono essere finanziati progetti e programmi regionali e nazionali, nonché progetti e programmi che interessano più Stati beneficiari.

3. Riesame

L'utilizzazione effettiva del contributo svizzero sarà riesaminata dopo due e quattro anni per fornire assistenza alla realizzazione di progetti e programmi altamente prioritari negli Stati beneficiari. A tal fine è istituita una dotazione di 2 milioni di franchi svizzeri.

4. Orientamento e ambiti degli impegni

Sicurezza, stabilità e sostegno alle riforme:

- potenziamento delle capacità locali di gestione a livello regionale e comunale;
- misure di potenziamento della sicurezza alle frontiere;
- miglioramento della gestione delle questioni relative ad immigrazione ed asilo;
- accesso a sistemi informativi e sviluppo degli aspetti giuridici della sicurezza;
- modernizzazione dell'amministrazione giudiziaria;
- potenziamento delle istituzioni e della capacità di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata;
- sicurezza nucleare;
- prevenzione e gestione delle catastrofi naturali;
- iniziative regionali di sviluppo nelle regioni periferiche o sfavorite.

Ambiente e infrastrutture:

- risanamento e modernizzazione delle infrastrutture di base (efficienza energetica, acqua potabile, acque di scarico, smaltimento dei rifiuti, trasporti pubblici);
- miglioramento delle condizioni ambientali, riduzione delle emissioni di sostanze nocive, definizione e rispetto di standard e norme di monitoraggio ecologico;

- eliminazione dei rifiuti tossici e risanamento dei siti industriali contaminati;
- sistemazione del territorio a livello regionale, urbano e rurale, per quanto riguarda l'utilizzo del suolo, le infrastrutture, l'ambiente ecc.;
- iniziative transfrontaliere a livello ambientale, p.es. «*Environment for Europe*»;
- biodiversità e aree naturali protette.

Promozione del settore privato:

- sviluppo del settore privato e promozione delle esportazioni, privilegiando le piccole e medie imprese (PMI);
- facilitazione dell'accesso al capitale, sostegno alle PMI nel campo della gestione aziendale;
- promozione di prodotti agricoli biologici certificati;
- promozione di standard e norme e della valutazione della conformità nel campo della produzione industriale e agricola; promozione di una produzione industriale conforme al principio dello sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale, ambientale e dell'eco-efficienza;
- miglioramento della regolamentazione del settore finanziario e potenziamento delle istituzioni e dei mercati finanziari;
- protezione della proprietà intellettuale.

Sviluppo umano e sociale:

- potenziamento delle capacità dell'amministrazione pubblica a livello centrale, regionale e comunale, in vista dell'adeguamento a standard europei;
- formazione tecnica e professionale;
- ricerca e sviluppo (programmi di scambio scientifici, borse di studio, partenariati e cooperazione nel campo della ricerca applicata ecc.);
- sanità (modernizzazione degli ospedali, riforma dei sistemi di assicurazione malattia, misure di previdenza ecc.);
- gemellaggi tra città e comuni;
- sostegno a iniziative di sviluppo internazionali.

La scelta degli ambiti di impegno e delle priorità si basa sui bisogni dei singoli Stati beneficiari.

5. Informazioni e coordinamento

Il Consiglio federale e la Commissione europea si informano periodicamente sull'attuazione del contributo svizzero, in base ai bisogni, anche a livello politico. La Commissione europea informa il Consiglio federale in merito alla valutazione della compatibilità dei progetti e dei programmi proposti con gli obiettivi comunitari, elemento che sarà debitamente preso in considerazione. Commissione e Consiglio federale si coordinano anche con le altre istituzioni e con gli altri donatori che finanziano i medesimi progetti e programmi.

In tale contesto, i progetti e i programmi possono essere realizzati, se del caso, in cooperazione con altri Stati membri dell'UE. Tali progetti e programmi possono essere cofinanziati con gli strumenti comunitari.

6. Selezione dei progetti e dei programmi

Il Consiglio federale procede alla selezione dei progetti e dei programmi assieme agli Stati beneficiari tenendo conto delle loro richieste, dei loro bisogni e dell'effettiva capacità di assorbimento.

7. Attuazione dei progetti e dei programmi

- a) L'attuazione dei progetti e dei programmi viene effettuata, secondo i casi, su base bilaterale, multi-bilaterale (cofinanziamento con altre istituzioni o altri donatori) o multilaterale (attraverso fiduciari).
- b) I contributi svizzeri prendono la forma di sovvenzioni o di strumenti di finanziamento agevolato e non sono rimborsabili alla Svizzera.
- c) Gli organismi che beneficeranno del contributo svizzero saranno in linea di principio partner finanziari di minoranza dei progetti e dei programmi. Il contributo della Svizzera, sotto forma di sovvenzione, non sarà superiore al 60 per cento del costo del progetto, ad eccezione dei casi di progetti finanziati attraverso stanziamenti di bilancio concessi da autorità pubbliche di livello nazionale, regionale o locale; in tali casi, il contributo svizzero non sarà superiore all'85 per cento del costo totale. Sono di applicazione le norme relative al cofinanziamento. I progetti di assistenza tecnica, i programmi di consolidamento istituzionale e i progetti e i programmi attuati da organizzazioni non governative possono essere finanziati integralmente con il contributo svizzero.
- d) Sono di applicazione le norme relative agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato. I contributi ai progetti o ai programmi non possono essere uniti.
- e) Le spese di gestione sostenute dal Governo svizzero sono coperte dai fondi di cui al punto 1. Tali spese comprendono anche le spese relative al personale e all'amministrazione, le spese relative alle missioni dei funzionari e dei consulenti, nonché il costo dei controlli finanziari e delle valutazioni.

8. Attuazione del contributo svizzero

Il Consiglio federale proporrà al Parlamento svizzero di approvare uno stanziamento di importo pari a un miliardo di franchi svizzeri destinato all'attuazione, a partire dal 2006, del contributo svizzero.

Gli accordi di cui al punto 1 saranno conformi alle linee direttrici definite nel presente memorandum. In allegato figura una descrizione generale del contenuto degli accordi quadro tra la Svizzera e gli Stati beneficiari.

Descrizione generale del contenuto degli accordi quadro tra la Svizzera e i nuovi Stati membri dell'Unione europea

(di seguito, «Stati partner»)

Ciascuno dei dieci accordi quadro conterrà i principi generali della cooperazione tra la Svizzera e lo Stato partner in questione. In base a tali accordi quadro, verranno conclusi accordi relativi ai progetti, che ne definiranno gli aspetti tecnici.

Il contenuto di un tipico accordo quadro si può riassumere nel modo seguente:

1. riferimento al memorandum d'intesa;
2. obiettivi della cooperazione tra Svizzera e Stato partner;
3. date di avvio e di conclusione della cooperazione tra la Svizzera e lo Stato partner;
4. importo del contributo svizzero e processo di riesame tra la Svizzera e la CE;
5. aspetti fondamentali (ambiti di impegno prioritari, principi, partner) della cooperazione tra la Svizzera e lo Stato partner;
6. procedure e criteri di selezione (compresi lo scambio di informazioni e il coordinamento con la Commissione europea), di approvazione e di attuazione dei progetti e dei programmi;
7. forme di finanziamento dei progetti e dei programmi;
8. principi relativi all'utilizzo delle risorse messe a disposizione, tetto dei contributi, spese di gestione (massimo 5 %), modalità di pagamento, controlli finanziari e amministrazione;
9. competenze e coordinamento relativi all'attuazione dell'accordo quadro.

Addendum sull'estensione alla Croazia

Addendum del 2 maggio 2014 al Memorandum d'intesa del 27 febbraio 2006 sul contributo finanziario della Svizzera

Il memorandum d'intesa del 27 febbraio 2006 è modificato come segue per tener conto dell'adesione della Repubblica di Croazia all'Unione europea:

1. Contributo supplementare della Svizzera

In aggiunta al contributo di cui al punto 1 del memorandum d'intesa, il Consiglio federale svizzero accetta di negoziare con la Croazia un accordo relativo alle modalità di stanziamento di un contributo svizzero di importo pari a 45 milioni di franchi svizzeri, calcolato per un periodo di cinque anni a decorrere dall'approvazione dello stanziamento corrispondente da parte del Parlamento svizzero. Il Consiglio federale svizzero intende impegnare il contributo fino al 31 maggio 2017, ossia prima della scadenza della base giuridica svizzera (legge federale del 24 marzo 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale).

2. Attuazione del contributo supplementare della Svizzera

Per quanto concerne il punto 8 del memorandum d'intesa, il Consiglio federale svizzero accetta di proporre al Parlamento svizzero di approvare uno stanziamento supplementare di un importo pari a 45 milioni di franchi svizzeri destinato all'attuazione, a partire dal 2014, del contributo svizzero per la Repubblica di Croazia.

3. Altre linee direttrici

Le altre linee direttrici che figurano nel memorandum d'intesa e nel relativo allegato si applicano per analogia.

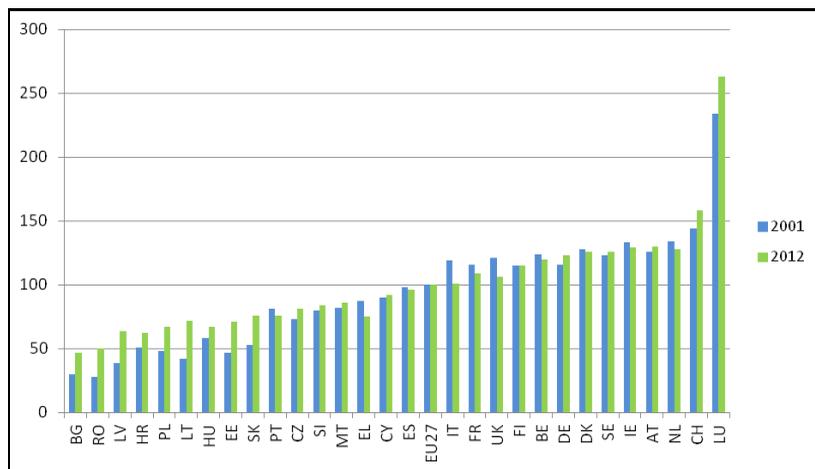
Le disparità economiche e sociali nell'UE-27 e la posizione della Croazia

Analogamente a quanto accaduto nel 2004 con l'adesione all'UE di dieci nuovi Paesi (UE-10), anche l'adesione di Bulgaria e Romania nel 2007 ha comportato un ulteriore aumento delle disparità economiche e sociali all'interno dell'Unione europea. Il divario si manifesta anche nel reddito pro capite PPA medio dell'UE, che dopo l'ultima tornata di allargamento a 27 membri si è ridotto del 3 per cento circa rispetto ai valori registrati nell'UE-25, ovvero del 10 per cento rispetto all'UE-15.

Il confronto tra i redditi pro capite PPA dei vari Stati dell'UE mette in luce il profondo divario all'interno dell'Unione (vedi fig. 1). Il reddito pro capite in Croazia (nel grafico abbreviata con HR) corrisponde al 62 per cento circa del reddito pro capite medio dell'UE; il Paese si posiziona così al quartultimo posto nella classifica dello spazio UE.

Grafico 1

Reddito pro capite PPA, UE-27=100



Analogamente alle disuguaglianze economiche, l'UE allargata presenta anche delle disparità a livello sociale; ad esempio, la percentuale di cittadini croati tra i 25 e i 64 anni di età che segue un perfezionamento è quattro volte inferiore alla media comunitaria.

All'interno del Paese stesso vi sono delle disparità: a Zagabria, la capitale, il reddito pro capite ammonta a circa 18 500 euro ed è tre volte più elevato di quello della regione orientale Viroviticko-Podravska, situata al confine con l'Ungheria e la Serbia.

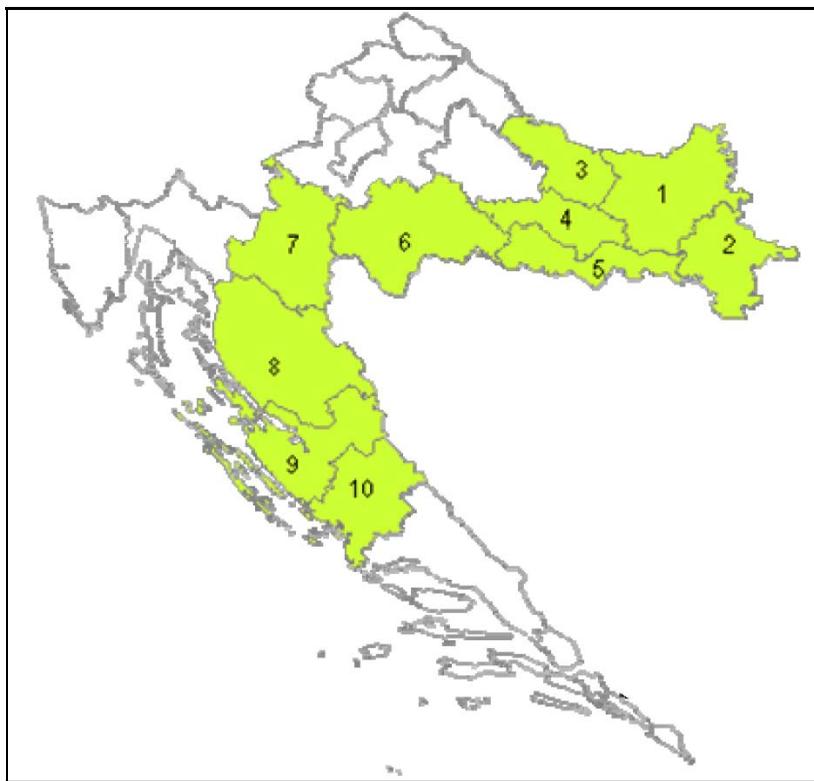
Nel settore dei servizi sanitari di base c'è ancora molto da fare. In Croazia appena l'80 per cento della popolazione ha accesso all'acqua potabile (nelle zone rurali solo il 31 %). La metà della popolazione croata non è allacciata al sistema di depurazio-

ne, la Dalmazia raggiunge uno scarso 70 per cento e appena il 28 per cento delle acque di scarico viene trattato negli impianti di depurazione comunali³⁰.

A causa dei conflitti armati degli anni Novanta, in Croazia ci sono ancora molti campi minati e zone devastate dalla guerra (vedi fig. 2 e 3). Per aumentare la sicurezza all'interno del Paese occorre liberare dalle mine una superficie complessiva di 633 km² (1,1 % del territorio nazionale). 100 città e comuni sono colpiti da questa problematica.

Grafico 2

Regioni devastate dalla guerra ed economicamente arretrate³¹



Stando ai dati diffusi dal Governo, la carta delle regioni croate mostra che il 50 per cento della superficie corrispondente è classificata come territorio devastato dalla guerra e/o economicamente arretrato.

³⁰ *Fonte:* «National Strategic Reference Framework 2012–2013 – Draft», Ministero croato per lo Sviluppo regionale e i Fondi europei.

³¹ *Fonte:* «Regional Competitiveness Operational Programme 2007–2009, Instrument for Pre-Accession Assistance», Repubblica di Croazia.

Zone presumibilmente minate³²



³² Fonte: Centro croato per lo sminamento

Politica di coesione dell'UE attuale e futura

La politica di coesione dell'UE mira a promuovere la compattezza sociale, economica e territoriale nell'Unione facendo soprattutto leva sulla solidarietà in seno all'UE. L'obiettivo della riduzione delle disparità è sancito nel preambolo (principio della solidarietà) del Trattato di Roma del 1957 con il quale fu istituita la Comunità economica europea. La politica di coesione dell'UE non mira solo a promuovere la coesione interna, ma anche a ridurre i ritardi di sviluppo in alcune regioni dell'UE. L'obiettivo di coesione dell'UE comprende anche il miglioramento della qualità della vita e l'aumento del benessere.

Per la realizzazione dell'obiettivo di coesione, nel 1958 è stato istituito il Fondo sociale europeo e negli anni 1970 sono state avviate altre iniziative comunitarie per coordinare gli strumenti corrispondenti dei singoli Stati e completarli con aiuti finanziari. Nel 1986, la coesione economica e sociale è stata introdotta come obiettivo vero e proprio nell'Atto unico europeo e, in seguito, mediante i trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2001) e Lisbona (2007) è stata iscritta come elemento delle politiche comunitarie nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174-178). Con il Trattato di Lisbona la politica di coesione dell'UE ha acquisito una nuova dimensione, quella territoriale.

La promozione della coesione avviene fondamentalmente attraverso la politica regionale dell'UE³³. La politica regionale europea rappresenta un aiuto alle regioni meno favorite, arretrate e con problemi di adeguamento strutturale sotto forma di sostegno in particolare nei settori dell'infrastruttura, del mercato del lavoro, dei rapporti sociali e dell'ambiente. Per questo motivo viene chiamata anche «politica economica regionale», «politica strutturale regionale» o semplicemente «politica strutturale».

I Fondi strutturali e il Fondo di coesione sono strumenti finanziari della politica regionale che contribuiscono all'adozione di misure strutturali e alla riduzione dei ritardi di sviluppo.

I due Fondi strutturali e il Fondo di coesione vengono impiegati per raggiungere i seguenti obiettivi³⁴:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è il fondo strutturale più significativo in termini di importi; dal 1975 finanzia la creazione di infrastrutture come pure investimenti finalizzati alla produzione e all'occupazione con particolare attenzione per le imprese;
- il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, incentiva l'integrazione professionale di disoccupati e gruppi della popolazione svantaggiati, in particolare finanziando misure formative.
- Per accelerare l'adeguamento economico, sociale e territoriale (convergenza), nel 1994 l'Unione europea ha istituito il Fondo di coesione destinato a quei Paesi il cui reddito pro capite è inferiore al 90 per cento della media

³³ Nella terminologia dell'UE i concetti «politica di coesione» e «politica regionale» sono usati come sinonimi.

³⁴ Fonte: <http://europa.eu> > Legislazione dell'UE > Sintesi della legislazione dell'UE > Glossario.

comunitaria. Il Fondo di coesione sostiene grandi progetti nei settori dell'ambiente e dei trasporti. Con il Fondo di coesione l'UE aiuta i suoi membri più deboli a realizzare i progetti di maggiore entità nei suddetti settori, evitando in ogni caso che venga compromesso il loro adempimento dei criteri di convergenza per l'Unione economica e monetaria.

La nuova politica di coesione dell'UE (2014–2020)

La politica di coesione svolgerà un ruolo fondamentale anche in futuro e ciò si rifletterà sull'assegnazione delle risorse finanziarie per il nuovo periodo di programmazione 2014–2020. Alla politica di coesione sarà destinato nuovamente oltre un terzo del bilancio comunitario. Per il nuovo periodo sono previsti 351,9 miliardi di euro per la coesione economica, sociale e territoriale.

Tabella 1

Assegnazione indicativa di risorse per Stato membro 2014–2020 (in milioni di euro)³⁵

	Fondo di coesione	Regioni con carenze di sviluppo	Regioni di transizione	Regioni ben sviluppate	Assegnazione per regioni estremamente arretrate e scarsamente popolate	Cooperazione territoriale europea		Iniziativa per l'occupazione dei giovani	Totale
						Cooperazione transfrontaliera	Cooperazione transnazionale		
BE	–	–	1 039,7	938,6	–	219,0	44,2	42,4	2 283,9
BG	2 278,3	5 089,3	–	–	–	134,2	31,5	55,2	7 588,4
CZ	6 258,9	15 282,5	–	88,2	–	296,7	43,0	13,6	21 982,9
DK	–	–	71,4	255,1	–	204,2	22,7	–	553,4
DE	–	–	9 771,5	8 498,0	–	626,7	338,7	–	19 234,9
EE	1 073,3	2 461,2	–	–	–	49,9	5,5	–	3 590,0
IE	–	–	–	951,6	–	150,5	18,3	68,1	1 188,6
EL	3 250,2	7 034,2	2 306,1	2 528,2	–	185,3	46,4	171,5	15 521,9
ES	–	2 040,4	13 399,5	11 074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	28 559,5
FR	–	3 407,8	4 253,3	6 348,5	443,3	824,7	264,6	310,2	15 852,5
HR	2 559,5	5 837,5	–	–	–	127,8	18,3	66,2	8 609,4
IT	–	22 324,6	1 102,0	7 692,2	–	890,0	246,7	567,5	32 823,0
CY	269,5	–	–	421,8	–	29,5	3,3	11,6	735,6
LV	1 349,4	3 039,8	–	–	–	84,3	9,3	29,0	4 511,8
LT	2 048,9	4 628,7	–	–	–	99,9	13,9	31,8	6 823,1
LU	–	–	–	39,6	–	18,2	2,0	–	59,7
HU	6 025,4	15 005,2	–	463,7	–	320,4	41,4	49,8	21 905,9
MT	217,7	–	490,2	–	–	15,3	1,7	–	725,0

³⁵ Fonte: Commissione europea > Politica regionale > Politica di coesione 2014–2020 > Stanziamenti

	Fondo di coesione	Regioni con carenze di sviluppo	Regioni di transizione	Regioni ben sviluppate	Assegnazione per regioni estremamente arretrate e scarsamente popolate	Cooperazione territoriale europea		Iniziativa per l'occupazione dei giovani	Totale	
						Cooperazione transfrontaliera	Cooperazione transnazionale			
NL	–	–	–	1 014,6	–	321,8	67,9	–	1 404,3	
AT	–	–	72,3	906,0	–	222,9	34,4	–	1 235,6	
PL	23 208,0	51 163,6	–	2 242,4	–	543,2	157,3	252,4	77 567,0	
PT	2 861,7	16 671,2	257,6	1 275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	21 465,0	
RO	6 935,0	15 058,8	–	441,3	–	364,0	88,7	106,0	22 993,8	
SI	895,4	1 260,0	–	847,3	–	54,5	8,4	9,2	3 074,8	
SK	4 168,3	9 483,7	–	44,2	–	201,1	22,3	72,2	13 991,7	
FI	–	–	–	999,1	305,3	139,4	21,9	–	1 465,8	
SE	–	–	–	1 512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	2 105,8	
UK	–	2 383,2	2 617,4	5 767,6	–	612,3	253,3	206,1	11 839,9	
									Cooperazione interregionale	571,6
									Interventi urbani innovativi	371,9
									Sostegno tecnico	1217,6
EU28	63 399,7	182 171,8	35 381,1	54 350,5	1 555,4	7 548,4	2 075,0	3 211,2	351 854,2	

A causa dei persistenti effetti della crisi economica internazionale, gli Stati membri si vedono obbligati a impiegare nel modo più proficuo possibile ogni singolo euro destinato alla spesa pubblica; ciò richiede un'ambiziosa riforma della politica di coesione. Il 16 dicembre 2013 il Consiglio europeo ha approvato un pacchetto legislativo che costituisce il quadro di riferimento per la politica di coesione dell'UE nel periodo 2014–2020. La Commissione ha disposto che la nuova politica di coesione consegua progressi soprattutto nei settori chiave indicati qui di seguito.

a) Concentrazione sulle priorità della strategia Europa 2020

La Strategia *Europa 2020*, adottata il 17 giugno 2010 dal Consiglio europeo in sostituzione della strategia di Lisbona del 2000, è incentrata sul superamento della crisi economica internazionale e sulla preparazione dell'economia comunitaria alle sfide future. La strategia *Europa 2020* poggia su tre priorità che si condizionano e si rafforzano reciprocamente:

- crescita intelligente: sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promozione di un'economia rispettosa delle risorse e più ecologica e competitiva;
- crescita integrativa: promozione di un'economia caratterizzata da un elevato tasso di occupazione e da una marcata coesione sociale e territoriale.

Per un contributo quanto più efficiente possibile all'attuazione di queste priorità, la nuova politica di coesione prevede di potenziare la programmazione strategica includendo anche l'introduzione di un Quadro strategico comune, accordi di partenariato e una serie di obiettivi tematici in linea con la strategia Europa 2020 e con le linee direttrici ivi integrate.

b) Prestazione più efficace e condizionalità

Per migliorare l'efficacia vengono introdotte delle condizionalità e delle riserve di efficacia a garanzia che gli Stati membri attuino gli obiettivi e le disposizioni di *Europa 2020*.

i. Condizionalità ex ante

L'adempimento di alcune condizioni (ad es. riforme per lo sviluppo economico, strategie di trasporto, miglioramento del sistema di appalti pubblici, rispetto delle leggi sulla tutela ambientale, strategie contro la disoccupazione giovanile, ecc.) può essere richiesto prima dell'erogazione dei fondi.

ii. Riserva di efficacia ed efficienza

I Paesi e le regioni devono indicare gli scopi che intendono perseguire con le risorse disponibili nonché definire con esattezza le modalità di misurazione dei progressi ottenuti nel quadro del raggiungimento degli obiettivi, al fine di consentire un regolare monitoraggio dell'impiego delle risorse finanziarie e di rendere possibile una discussione a tale riguardo. Ciò permette inoltre, allo scadere del periodo, di destinare risorse supplementari (provenienti dalla cosiddetta «riserva di efficacia ed efficienza», che ammonta al 6 % dell'assegnazione di ogni fondo al rispettivo Paese) ai programmi più efficienti.

iii. Condizionalità macroeconomiche

Le condizionalità macroeconomiche mirano a rafforzare il legame tra la politica di coesione e la gestione economica dell'Unione. I programmi devono inserirsi nei progetti di riforma nazionali e proporre riforme significative definite nelle raccomandazioni specifiche per Paese nell'ambito del semestre europeo³⁶. Qualora uno Stato membro dell'UE non adotti alcuna misura contro le disparità di carattere macroeconomico o raggiunga un deficit di bilancio eccessivo, il versamento di contributi di coesione può essere sospeso. In tale ottica, occorre tenere conto delle condizioni sociali ed economiche nello Stato membro in questione.

c) Supporto alla programmazione integrata

Nel periodo 2014–2020 sarà introdotto un concetto integrato di partecipazioni finanziarie: in futuro i Paesi membri avranno la possibilità di scegliere, a seconda delle loro pratiche nazionali, se allestire e attuare programmi monofondo o multifondo, in cui è possibile combinare FESR, FSE e FC.

d) Monitoraggio dei progressi orientato al risultato in vista degli obiettivi concordati

Un obiettivo centrale della nuova politica di coesione comunitaria è il rafforzamento dell'orientamento ai risultati. Negli accordi di partenariato vengono definiti obiettivi e indicatori (*output and result indicators*) per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi nonché le tappe principali. Il rispettivo monitoraggio e il resoconto con cadenza almeno annuale consentiranno una valutazione periodica dei progressi di attuazione e del raggiungimento degli obiettivi (*performance review*).

e) Rafforzamento della coesione territoriale

Molte delle sfide che i Paesi membri e le regioni si trovano ad affrontare sono di tipo trasversale. Esse richiedono un approccio congiunto nella ricerca di soluzioni comuni a problemi comuni. Poiché vi sono problemi comuni anche con Paesi terzi, è prevista una loro partecipazione. La Svizzera (Confederazione e Cantoni) partecipa alla Cooperazione territoriale europea nel quadro della Nuova politica regionale.

Nel nuovo periodo di programmazione l'attenzione è rivolta principalmente a città e regioni estremamente periferiche e a regioni scarsamente popolate. Per le regioni estremamente arretrate e scarsamente popolate è prevista un'assegnazione particolare. Almeno il 5 per cento degli stanziamenti FESR deve essere impiegato a favore di uno sviluppo urbano sostenibile.

f) Attuazione semplificata

Per rendere l'attuazione della nuova politica di coesione comunitaria il più semplice possibile per gli Stati membri, occorrono misure volte a garantire che i costi amministrativi siano proporzionati e che le spese burocratiche vengano ridotte per tutti i partecipanti.

³⁶ Il «semestre europeo» è un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE.

Finalità della nuova politica di coesione 2014–2020

Contrariamente al periodo di programmazione precedente, la nuova politica di coesione comprenderà solo le due finalità «Investire nella crescita e nell'occupazione» e «Cooperazione territoriale europea».

Obiettivo 1: investire nella crescita e nell'occupazione

Tutti e tre i fondi contribuiscono in pari misura al raggiungimento dell'obiettivo «Investire nella crescita e nell'occupazione».

- Il FESR mira a compensare le disparità tra le regioni per poter così potenziare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea. Per far fronte alle diverse esigenze delle regioni, dovranno essere stabiliti diversi stanziamenti minimi del FESR destinati a una serie di ambiti prioritari. Le regioni più sviluppate e le regioni di transizione dovranno utilizzare almeno l'80 per cento del FESR a livello nazionale a favore di settori quali l'innovazione e la ricerca, l'agenda digitale, la promozione delle PMI e l'economia a basse emissioni di carbonio. Almeno il 20 per cento degli stanziamenti dovrà confluire nei settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili.
- Il FSE promuove strategie e priorità finalizzate al compimento di progressi nel raggiungimento della piena occupazione, al miglioramento della qualità e della produttività nel mondo del lavoro, all'aumento della mobilità geografica e professionale dei lavoratori all'interno dell'UE, al miglioramento dei sistemi di formazione generica e professionale e alla promozione dell'integrazione sociale. In tal modo, il fondo contribuisce alla coesione economica, sociale e territoriale. Per quanto riguarda la consapevolezza dell'UE in merito alla crescita integrativa, il 20 per cento delle risorse del FSE viene destinato alla promozione dell'integrazione sociale e alla lotta contro la povertà.
- Il Fondo di coesione offre sostegno ai Paesi membri con un reddito pro capite inferiore al 90 per cento della media dell'UE-27 affinché investano nelle reti di trasporto transeuropee e nell'ambiente.

Obiettivo 2: cooperazione territoriale europea

Il potenziamento della Cooperazione territoriale europea ha come obiettivo:

- la cooperazione transfrontaliera: finanziamento di progetti a cui partecipano regioni e autorità locali situate su due lati di uno stesso confine;
- la cooperazione transnazionale: finanziamento di progetti tra uffici nazionali, regionali e locali all'interno di zone geografiche estese;
- la cooperazione interregionale: promozione dello scambio di buone pratiche in settori quali innovazione, efficienza energetica e sviluppo urbano.

Confronto tra la politica di coesione attuale e quella futura³⁷

SCHEMA DELLA POLITICA DI COESIONE				
2007-2013		2014-2020		
Obiettivi		Scopi	Categoria di regioni	Fondi
Convergenza	FESR FSE	Investimenti nella crescita e nell'occupazione	Regioni meno sviluppate	FESR FSE
Phasing out convergenza			Regioni di transizione	
Phasing in Competitività regionale e occupazione				
	Fondo di coesione		Fondo di coesione	
Competitività regionale e occupazione	FESR FSE		Regioni più sviluppate	FESR FSE
Cooperazione territoriale europea	FESR	Cooperazione territoriale europea		FESR

³⁷ Fonte: Commissione europea: «Politica di coesione 2014–2020. Investire nella crescita e nell'occupazione», 2011, pagina 14.

Rapporti economici tra la Svizzera e la Croazia

(figure selezionate)

Grafico a

Esportazioni svizzere verso la Croazia (1995–2013)³⁸

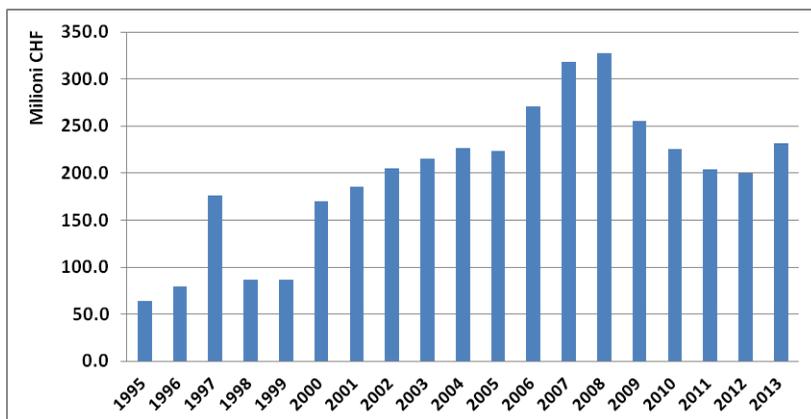
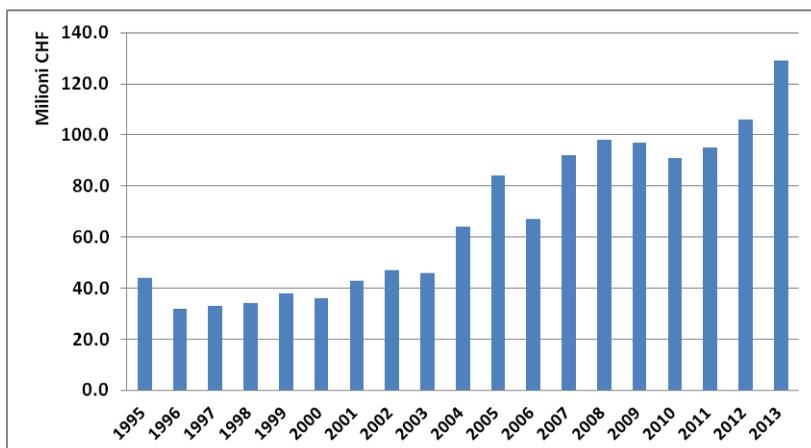


Grafico b

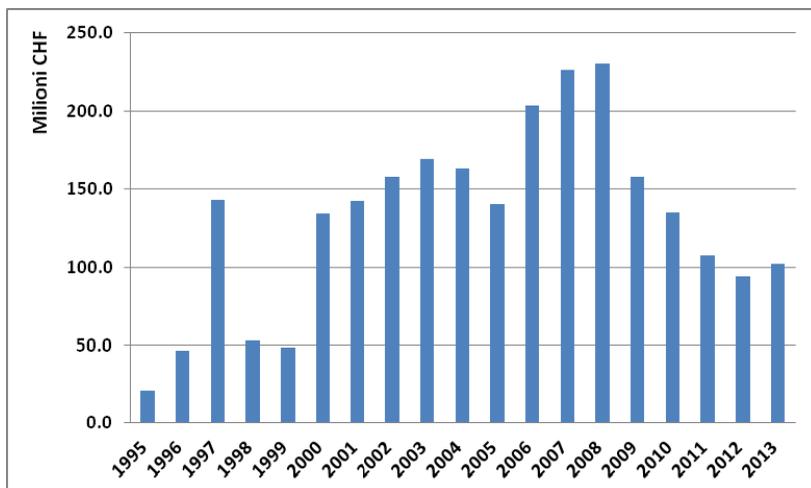
Importazioni svizzere dalla Croazia (1995–2013)³⁹



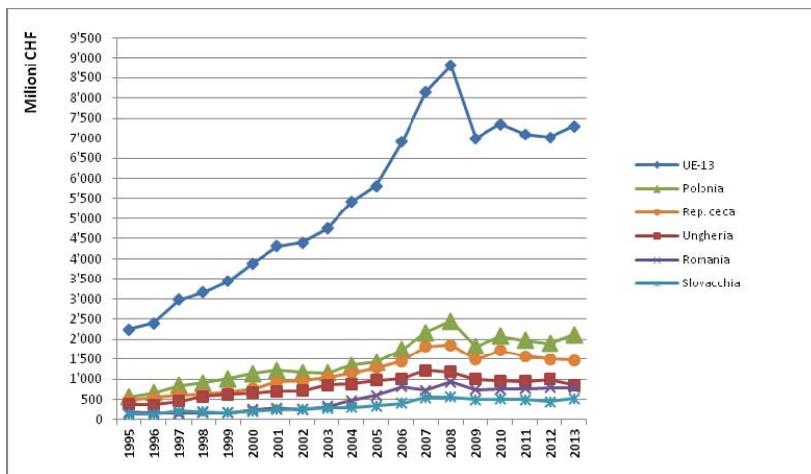
³⁸ Fonte: Amministrazione federale delle dogane

³⁹ Fonte: Amministrazione federale delle dogane

Ecceденza della bilancia commerciale della Svizzera con la Croazia (1995–2013)⁴⁰



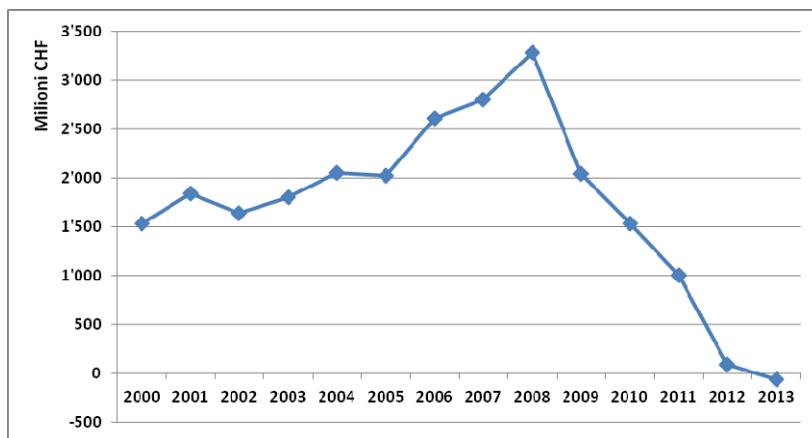
Esportazioni svizzere verso i nuovi Stati dell'UE-13 (1995–2013)⁴¹



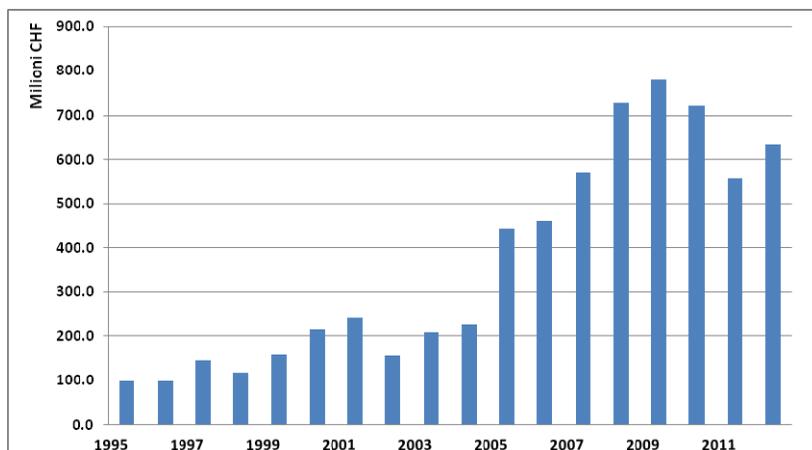
⁴⁰ Fonte: Amministrazione federale delle dogane

⁴¹ Fonte: Amministrazione federale delle dogane

Eccedenza della bilancia commerciale della Svizzera con gli Stati dell'UE-13⁴²



Investimenti diretti della Svizzera in Croazia⁴³
(capitale a fine anno)



⁴² Fonte: Amministrazione federale delle dogane

⁴³ Fonte: Banca Nazionale Svizzera